Niveau(x) d'enseignement: 9 Numéro EDUQ : 8270265
Centre d'intérêt: 93

Dansereau, Jean.

Aspects constitutionnels des programmes de formation de la main-d'oeuvre / Jean Dansereau ; [pour le] SEP, DGEA. -- [Québec] : Direction générale de l'éducation des adultes, 1973.
111 f. ; 28 cm.

Bibliographie: f. [103]-111.

Cote Dewey: 344.71'077/D191a Cote LC: KE/3865

Descripteur(s): *Formation professionnelle *Main-d'oeuvre *Législation fédérale *Législation provinciale *Droit constitutionnel *Politique gouvernementale *Education des adultes

Identificateur(s) de nom: *Canada *Programme de formation de la main-d'oeuvre canadienne *PFMC (Programme)

Le document examine l'évolution du débat constitutionnel, législatif et administratif concernant le lien entre un secteur de l'éducation des adultes, la formation professionnelle, et la politique de la main-d'oeuvre. Les conséquences de cette interrelation sur l'interprétation qu'il faut donner au partage des pouvoirs dans le cadre de la Confédération canadienne sont examinées.

Dans une première partie, un bref historique de l'action du gouvernement fédéral dans le secteur de l'enseignement technique et professionnel depuis le début du siècle est d'abord présenté. Il est suivi d'un examen de la nouvelle approche fédérale qui, à partir de 1966, a entraîné l'adoption de la Loi sur la formation professionnelle des adultes et la création du Programme de formation de la main-d'oeuvre au Canada (PFMC). La seconde partie situe cette nouvelle approche dans le cadre de l'évolution du fédéralisme, et plus particulièrement en regard de la question des domaines de compétence prévus par la Constitution.

Le pouvoir général de dépenser du Parlement d'Ottawa et le déclin du contrôle judiciaire des compétences enlèvent presque toute pertinence à une analyse menée selon les méthodes traditionnelles du droit constitutionnel. En intégrant la formation professionnelle des adultes à un objectif beaucoup plus vaste (objectif économique d'expansion, de stabilisation et d'équité) par rapport auquel elle n'est qu'un instrument, le gouvernement fédéral justifie son intervention dans ce domaine. Ce qui importe, en effet, c'est le lien qu'on parvient à établir entre un tel programme et des objectifs par ailleurs inattaquables en droit constitutionnel. Face à une telle stratégie, la riposte du Québec devrait consister dans le développement et l'application d'une authentique politique de développement des ressources humaines.

Type de document: r
Auteur de l'analyse: ar

E D U Q 8270265

ASPECTS CONSTITUTIONNELS DES PROGRAMMES DE FORMATION DE LA MAIN-D'OEUVRE

Jean Dansereau
novembre 1973.
SEP, DGEA.

E D U Q 8270265

ASPECTS CONSTITUTIONNELS DES PROGRAMMES DE FORMATION DE LA MAIN-D'OEUVRE

Jean Dansereau
novembre 1973.
SEP, DGEA.

TABLE DES MATIERES

	Page
PRESENTATION.....	1
INTRODUCTION.....	1
PREMIERE PARTIE: EVOLUTION ET SITUATION ACTUELLE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES EN DROIT CONSTITUTIONNEL CANADIEN.....	5
1- Historique.....	6
1-1 Les origines: période 1901-1918.....	6
1-2 1919: Loi d'enseignement technique.....	9
1-3 1931: Loi sur le soulagement du chômage et l'assistance à l'agriculture.....	12
1-4 1942: Loi sur la coordination de la formation professionnelle.....	14
1-5 1960: Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle.....	18
2- La nouvelle approche fédérale (1966).....	25
2-1 Le contexte global.....	25
2-2 Le cas de la formation professionnelle des adultes.....	31
2-3 La réaction des provinces.....	35
2-4 La Loi sur la formation professionnelle des adultes (1966-67).....	38
NOTES: INTRODUCTION ET PREMIERE PARTIE.....	44

Page

DEUXIEME PARTIE: LE NOUVEAU FEDERALISME ET LE POUVOIR GENERAL DE DEPENSER..... 49

1- Aperçu de l'évolution du fédéralisme canadien.... 50

2- Les subventions fédérales aux gouvernements provinciaux..... 52

2-1 Période 1869-1964..... 52

2-2 Négociation sur une formule de retrait des programmes conjoints (1964-?)..... 56

3- Aspects constitutionnels des subventions du gouvernement fédéral aux provinces..... 59

3-1 Les arguments fondés sur le pouvoir général de dépenser..... 59

3-2 Les positions fédérales 1968-1969..... 66

4- Le déclin du pouvoir judiciaire et l'émergence du "fédéralisme exécutif"..... 72

4-1 Les ambiguïtés inhérentes à l'interprétation de la constitution canadienne et le déclin du contrôle judiciaire..... 73

4-2 Les conférences fédérales-provinciales comme indice de l'émergence d'un "fédéralisme exécutif"..... 85

NOTE: DEUXIEME PARTIE..... 89

CONCLUSION..... 94

1- Formulation des objectifs et négociation des pouvoirs..... 95

2- "Principe d'intégration" vs "principe de coopération"..... 98

NOTE: CONCLUSION..... 102

BIBLIOGRAPHIE..... 103

PRESENTATION

Le rapport de recherche qui vous parvient aujourd'hui, a été préparé dans le cadre de l'étude en profondeur du dossier P.F.M.C. De façon plus précise il correspond aux développements prévus à la section 6 du plan de recherche qui vous fut présenté dans le document "Dossier P.F.M.C.: réflexions et commentaires" (D-2-8-c).

Cette étude traite de programmes de formation professionnelle sous l'angle du droit constitutionnel et aborde, par ce biais, certains traits de l'évolution récente du fédéralisme canadien.

Dans la perspective de l'établissement par le Québec d'une politique d'éducation des adultes et d'éducation permanente, l'actualité confère à ces propos sur le contexte fédéral une importance et une pertinence singulières.

Langevin Gagnon
SEP

INTRODUCTION

A l'occasion de son discours de la rentrée 1973, M. François Cloutier, ministre de l'Education, a révélé les trois secteurs d'activité auxquels son administration entendait consacrer toute son attention pour la période 1973-1974 (1). Ce sont: l'élaboration de politiques cohérentes pour les milieux défavorisés, l'éducation des adultes, et le développement de l'éducation physique et des sports à l'école. L'éducation des adultes reste donc une préoccupation constante pour le ministère de l'Education du Québec, après plusieurs années d'études et d'enquêtes, marquées par la création en 1966 de la direction générale de l'Education des adultes, et les travaux subséquents de l'Opération-Départ.

Au mois d'octobre 1966, M. Paul Gérin-Lajoie, qui avait quitté le ministère au début de l'été, faisait allusion publiquement aux projets en cours avant son départ, dans le domaine précis de l'éducation des adultes. Deux de ces projets concernaient les allocations aux chômeurs en cours de recyclage, et deux ou trois projets-pilotes de recyclage de la main-d'oeuvre, lancés en divers endroits du Québec conjointement par le ministère de l'Education et le ministère du Travail (2). Au même moment, se déroulait à Ottawa une conférence fédérale-provinciale sur le financement de l'enseignement supérieur, et M. Gérin-Lajoie mettait en garde son

successeur contre toute tentative d'ingérence fédérale dans les compétences provinciales en matière d'éducation des adultes. Nous aurons à revenir sur l'à-propos de cette mise en garde.

L'année suivante, l'Opération-Départ était lancée, avec l'objectif de favoriser la régionalisation des services d'éducation des adultes, et de faire l'inventaire des besoins en main-d'oeuvre (3), avec l'aide financière du ministère de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration du Canada. En 1967, déjà, la présence du ministère de l'Education et du ministère fédérale de la Main-d'Oeuvre dans le domaine de l'éducation des adultes permet d'entrevoir l'évolution du débat constitutionnel, législatif, administratif, auquel nous voulons consacrer les pages qui suivent: c'est-à-dire le lien entre un secteur de l'éducation des adultes, la formation professionnelle, et la politique de main-d'oeuvre, et les conséquences de ce lien nécessaire sur l'interprétation qu'il faut donner aujourd'hui au partage des pouvoirs dans la Fédération canadienne.

Nous ferons dans un premier temps un bref historique de l'action du gouvernement fédéral dans tout le secteur de l'enseignement technique et professionnel, à l'intérieur duquel se sont dissociés très tard la formation professionnelle destinée aux adultes, et l'enseignement technique

destiné aux jeunes dans le cadre du système scolaire. Cet historique recoupe en partie l'évolution des programmes conjoints, telle que nous allons la retracer au début de la seconde partie de ce travail; en effet, les contributions fédérales se sont depuis toujours situées dans ce contexte, jusqu'aux propositions de 1966 qui ont mené à la mise en place du programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada, ou P.F.M.C.

Après avoir exposé, dans un deuxième temps, les grandes lignes du P.F.M.C., et expliqué ce qui distingue ce programme de tous ceux qui l'ont précédé, nous tenterons de le situer le plus justement possible dans l'ensemble des domaines de compétences prévues par la Constitution canadienne de 1867 (Acte de l'Amérique du Nord Britannique). L'hypothèse qui était la nôtre au départ, supposait que tout programme mis en oeuvre par une loi fédérale ou provinciale doit se rattacher, d'une manière ou d'une autre, à certaines catégories de sujets énumérées aux articles 91, 92 et 93 de l'A.A.N.B.; c'est l'hypothèse la plus commode pour un juriste.

Il a bien fallu abandonner cette méthode de travail, parce qu'elle exigeait de définir au préalable, non seulement les objectifs poursuivis par les gouvernements, mais aussi le contenu véritable des programmes en question, ce qui nous aurait obligé à nous prononcer sur des débats de fond qui n'ont plus rien à voir avec le droit constitutionnel.

C'est la raison d'être de la seconde partie, qui nous permet de montrer rapidement pourquoi le pouvoir général de dépenser du Parlement d'Ottawa, et le déclin du contrôle judiciaire des compétences, enlèvent en réalité toute pertinence à une analyse menée selon les méthodes traditionnelles de notre droit constitutionnel, méthodes fondées essentiellement sur la jurisprudence.

PREMIERE PARTIE

EVOLUTION ET SITUATION ACTUELLE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES EN DROIT CONSTITUTIONNEL CANADIEN.

1- Historique

1-1 Les origines: période 1901-1918.

Les débuts de l'aide financière fédérale aux provinces pour les fins de l'enseignement technique et professionnel remontent au début du siècle (4). Le 5 mars 1901, les délégués du Dominion Trade and Labor Council, et ceux des Chambres de Commerce, rencontraient à Ottawa le premier ministre du Canada, pour lui suggérer la création d'un ministère de la Formation en collaboration avec l'industrie, et pour l'immédiat, d'une Commission royale d'enquête sur l'enseignement technique au Canada. Ce n'est qu'en juin 1910 que le gouvernement se rendit partiellement à ces demandes, en créant la Commission royale sur l'enseignement industriel et technique (5).

Ottawa avait toutefois cru bon de consulter les gouvernements des provinces avant de poser ce geste, l'éducation étant, en principe, de juridiction provinciale en vertu de l'article 93 A.A.N.B. Nous rappellerons la teneur de deux des réponses provinciales, qui sont de bonnes illustrations des conceptions différentes de leurs auteurs sur les questions constitutionnelles. Ainsi, le 30 décembre 1910, le Cabinet du premier ministre Lomer Gouin, à Québec, faisait connaître sa réponse:

> "...nous sommes d'opinion... que tout ce qui touche à l'instruction publique, qu'il s'agisse d'enseignement spécial ou d'enseignement général, est du ressort exclusif des provinces, et je tiens à vous l'écrire afin qu'il n'y ait pas de malentendu à ce sujet..." (6).

La lettre ajoute cependant que Québec ne s'oppose pas à ce qu'Ottawa recueille des renseignements pour les mettre ensuite à la disposition des provinces. De Régina, le 21 décembre 1909, arrive une réponse très différente:

> "... le gouvernement central peut mieux que les gouvernements des différentes provinces conduire cette enquête avec efficacité et économie. Comme de plus l'enseignement industriel et technique se trouve entièrement lié à la question du commerce, l'on doit envisager ces branches de l'éducation au point de vue matériel plutôt qu'au point de vue des provinces... (signé) Walter Scott" (7).

Ces deux simples phrases contiennent en germe toute l'étendue des arguments qui seront utilisés par le gouvernement fédéral jusqu'à maintenant: l'efficacité, l'économie, l'opposition entre le point de vue "matériel" d'Ottawa et les considérations juridiques "formelles" soulevées par certaines provinces, et la notion même d'une matière, l'éducation, qui comporte plusieurs "branches", certaines de ces branches étant plus proches des compétences fédérales (ici, le commerce) que l'ensemble de cette matière.

La Commission d'enquête devait remettre son rapport en 1913, mais l'application en fut retardée à cause de la guerre. Les deux principes suivants étaient énoncés en matière de formation professionnelle pour les jeunes et les adultes: cette formation devait être réglementée et surveillée par les gouvernements provinciaux, mais elle devait recevoir l'aide financière des autorités locales, provinciales et fédérales. Dès avant la remise du rapport, cependant, le gouvernement fédéral avait fait un premier pas dans cette direction: la Loi d'encouragement à l'agriculture de 1912 offrait de répartir entre les provinces la somme de 500,000. dollars, y compris pour favoriser l'enseignement agricole. La compétence fédérale ne faisait pas de doute, puisque l'agriculture est de juridiction concurrente en vertu de l'article 95 A.A.N.B.

L'année suivante, les intentions d'Ottawa devenaient plus explicites, avec la Loi d'instruction agricole. Il s'agissait d'une offre de 10,000,000. de dollars aux gouvernements des provinces, à répartir sur une période de dix ans: par exemple, pour l'exercice fiscal se terminant en 1914, l'aide fédérale pouvait atteindre 700,000 dollars, alors que le versement le plus important, en 1917-18, était de 1,100,000. dollars. Il semble que l'aide fédérale en l'occurrence ait été inefficace, et selon M. Clendenning cela est attribuable en partie à l'inexistence de véritables con-

trôles administratifs de la part d'Ottawa (8).

1-2 1919: Loi d'enseignement technique.

Une autre étape allait être franchie en 1919, avec la Loi d'enseignement technique (9), qui prévoyait (art. 4) le versement de sommes "s'élevant en tout à 10,000,000. de dollars", sur une période de dix ans, "aux fins de favoriser et d'aider l'enseignement technique au Canada". L'article 4 précise en outre que ces sommes seront payées à même le fonds du revenu consolidé. Mais elles ne peuvent être engagées pour des dépenses d'immobilisations encourues par les provinces avant le 1er avril 1919 (art. 5, par. 2), et la contribution fédérale ne doit pas dépasser la moitié des montants dépensés par le gouvernement provincial intéressé, pour l'enseignement technique (art. 5, par. 1). L'article 6 de la loi apporte plusieurs éléments nouveaux, en ce qui concerne les contrôles administratifs sur l'utilisation des fonds: "(a) tous les versements doivent être affectés à l'enseignement technique et employés à cette fin, en la manière convenue par le ministre et le gouvernement de chaque province; chaque convention de ce genre doit être approuvée par le Gouverneur en conseil".

La convention, ou accord, qui interviendra entre les autorités fédérales et le gouvernement de la province,

fournit donc un premier cadre pour l'utilisation des contributions fédérales; l'application de cet accord suppose à son tour certaines vérifications. L'alinéa (d) de l'article 6 prévoit l'expédition annuelle par la province d'un rapport au ministre, qui doit contenir ce qui suit: "... les détails et les renseignements qui peuvent être prescrits par le ministre". La province peut en outre être obligée à fournir la preuve que les fonds ont été dépensés pour l'enseignement technique.

Il ne s'agit plus cependant d'enseignement agricole. Les autorités fédérales ont été amenées à élaborer une approche de l'enseignement technique qui rendait possible l'aide financière aux provinces, sans soulever de résistances en droit constitutionnel. Selon M. Glendenning, trois raisons furent invoquées:

> "une nation industrielle doit avoir un nombre suffisant de travailleurs qualifiés; l'assurance de conditions d'égalité en ce qui concerne l'accessibilité à l'éducation; le coût élevé imposé aux autorités régionales et provinciales lorsqu'elles veulent établir des programmes de formation satisfaisants et des installations convenables". (10)

Cette approche trouve d'ailleurs une confirmation indirecte dans la définition qui est donnée à l'article 2, alinéa (c), de la Loi d'enseignement technique:

> "... tout genre d'éducation ou d'instruction professionnelle, technique ou industrielle approuvée par une entente entre le ministre et le gouvernement de toute province, comme étant nécessaire ou désirable pour aider au développement de l'industrie et des métiers mécaniques et pour augmenter la faculté de gain, l'efficacité et la force productive de ceux qui exercent ces industries ou métiers".

L'industrialisation accélérée et la nécessité d'une politique de main-d'oeuvre; les ressources financières insuffisantes des provinces pour assumer cette responsabilité de l'Etat; le thème de l'égalité des chances entre tous les canadiens; ces trois facteurs ont été présents constamment dans les positions fédérales et jouent encore un rôle aujourd'hui.

Les provinces acceptèrent les conditions fédérales, et fournirent un compte rendu trimestriel des dépenses, et d'autres renseignements relatifs aux inscriptions et au nombre de professeurs. Le ministère fédéral du Travail avait adopté une ligne de conduite fondée sur l'esprit de coopération, comme l'indique un extrait du second rapport annuel du Ministère:

> "... coopérer avec le représentant provincial afin de mettre en valeur le système d'éducation déjà établi... prêter librement conseil, mais seulement sur demande". (11)

Quand le programme arriva à son terme prévu, en

1929, une seule province en avait pleinement profité: l'Ontario. L'année suivante, le Québec et la Colombie-Britannique avaient utilisé aussi complètement les contributions fédérales. Quant à toutes les autres provinces, il fallut prolonger les accords en 1929, 1934, 1939, et 1944, sauf le cas du Manitoba, qui ne réussit à épuiser les sommes offertes en 1919 qu'en 1948.

1-3 1931: Loi sur le soulagement du chômage et l'assistance à l'agriculture.

Peu après la fin de la période prévue à l'origine par la Loi de 1919, une nouvelle Loi de l'enseignement professionnel était soumise au Parlement d'Ottawa, et sanctionnée le 3 août 1931. Elle prévoyait une subvention de 750,000. dollars par année, pendant quinze ans. Formulée en termes trop généraux, attribuant la responsabilité du programme au ministre du Travail, sans plus, la loi ne précisait ni les niveaux d'enseignement, ni les types de programmes admissibles. Elle ne fut pas promulguée, et les crédits nécessaires ne furent jamais votés. Cela explique en partie pourquoi l'intervention fédérale dans le domaine de l'enseignement technique et professionnel devait connaître un ralentissement de 1929 à 1937.

Cette année-là, au plus fort de la crise économique, le gouvernement d'Ottawa fit adopter la Loi sur le soulagement du chômage et l'assistance à l'agriculture, inspirée par les recommandations du Comité de formation de la jeunesse, de la Commission nationale sur l'emploi. La loi consacrait 1,000,000. de dollars à la formation des chômeurs, de 18 à 30 ans, inscrits au Service d'emploi du Canada. Plusieurs accords furent conclus avec les provinces pour l'application de ce programme de lutte contre le chômage; l'accord conclu avec le Québec (non publié) est connu sous le nom d'accord Bilodeau-Rogers, du nom des deux ministres signataires, et il entraînait la même année la mise sur pied, par le ministère de l'Industrie et du Commerce du Québec, du Service de l'aide à la jeunesse. Ce service, on le sait, devait faire partie, en 1962, des organismes dont le Comité Ryan recommandait la fusion pour former le Service d'éducation des adultes, noyau de ce qui est aujourd'hui la direction générale de l'Education des adultes (12). Il est donc intéressant de remarquer qu'une des premières structures administratives, au Québec, qui ait été chargée d'un programme de formation professionnelle de jeunes adultes sans travail, a été créée pour permettre l'application d'une entente fédérale-provinciale. De la même manière, en 1961, la Division des cours de formation professionnelle a été mise sur pied pour appliquer les accords fédéraux-provinciaux sur la formation professionnelle (13).

1-4 1942: Loi sur la coordination de la formation professionnelle.

Nous n'insisterons pas sur les programmes de formation d'urgence en temps de guerre, lancés en septembre 1940, et qui ont permis des dépenses totales de 24,000,000. de dollars jusqu'en 1946, en comparaison de déboursés de 3,500,000. dollars sous le programme précédent, de 1937 à 1942 (14). Du reste, ces programmes se chevauchent, et pendant la guerre les autorités fédérales se prévalaient du régime de la Loi des mesures de guerre, ce qui confère à ces initiatives le caractère d'un cas d'espèce. Au surplus, le 19 mai 1939, avait été sanctionnée la

"Loi de 1939 sur la formation de la jeunesse" (15),

qui s'appliquait aux jeunes sans emploi, de seize à trente ans, avec une condition originale: "...et dont les familles n'ont pas les ressources suffisantes pour payer intégralement les frais de leur formation" (art.2, al.d). Cette stipulation donne à la Loi de 1939 une connotation sociale que n'avaient pas les lois précédentes. Quant aux buts poursuivis, ils sont énoncés au début de l'article 3 dans ces termes: "comme aide et encouragement à la formation des jeunes gens sans emploi en vue de les rendre aptes à exercer une occupation rémunératrice au Canada...". Les articles 5 et 8 prévoient que les sommes offertes (4,500,000. dollars de 1940 à 1942)

ne seront mises à la disposition d'une province qu'avec le consentement de celle-ci, exprimé par arrêté en conseil, et aux conditions d'une convention à passer entre le ministre du Travail et le gouvernement de la province.

On comprend mieux, dans ces conditions, le titre donné à la Loi de 1942,

> "Loi sur la coordination de la formation professionnelle" (16),

qui, pour la première fois, ne précise pas l'importance des fonds prévus. La formation professionnelle est toujours définie comme une forme d'enseignement "dont le but est de préparer une personne à un emploi rémunérateur ou d'accroître son habileté ou efficacité dans ledit emploi" (art. 2, al. c), et cette fois l'article 3 donne au ministre du Travail le pouvoir d'entreprendre des projets de formation professionnelle, soit pour l'industrie de guerre, soit à l'intention des militaires démobilisés, soit à l'intention des chômeurs, ou encore pour la mise en valeur par ces personnes des ressources naturelles sous juridiction fédérale.

Ici, encore, les accords avec les provinces participantes jouent un rôle central. Ils permettent d'étendre considérablement la portée de la loi, telle que définie plus généralement par l'article 3. Deviennent admissibles à l'aide financière d'Ottawa, outre les projets nommés plus haut,

ou la poursuite des projets engagés sous l'empire de la Loi de 1939, les projets lancés par les provinces pour les jeunes en apprentissage, ceux qui intéressent les ressources naturelles de juridiction provinciale, et de manière plus générale encore, "l'extension et la poursuite, après la guerre actuelle, d'une formation professionnelle à un niveau équivalent à celui de l'enseignement secondaire" (art. 4, par. 1, alinéa e), dans la proportion, inchangée, de la moitié des frais encourus par la province.

Signalons enfin l'apparition d'une disposition inusitée, soit le paragraphe 2 de l'article 3, qui prévoit que "le ministre peut entreprendre et prescrire des recherches relatives à la formation professionnelle..."; elle s'explique par la création à l'article 5 d'un Conseil consultatif de la formation professionnelle, composé notamment de représentants des employeurs et des employés, dont la fonction (art. 7) est d'examiner les questions que peut lui soumettre le ministre du Travail et de faire les recommandations qui s'imposent le cas échéant.

Il existe à n'en pas douter une progression dans la portée de ces lois fédérales. De l'enseignement agricole, puis technique, on passe à la formation professionnelle; de l'aide ou de l'encouragement, on passe à la coordination; après avoir mis en oeuvre des programmes sur la base de crédits bloqués sur plusieurs années, on laisse maintenant aux

accords fédéraux-provinciaux le soin de préciser le contenu et la portée des programmes; enfin, la Loi de 1942 permet aux autorités fédérales d'entreprendre une action systématique dans la recherche sur la formation professionnelle, et d'appuyer les dispositions de la loi sur un organisme permanent qui est habilité à se faire l'écho des exigences des milieux professionnels.

Sous l'empire de la Loi de 1942, de nombreux accords intervinrent entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces, sur la formation en apprentissage, la réadaptation, l'aide aux écoles professionnelles (en 1945), l'aide aux écoles secondaires et post-secondaires, la formation professionnelle (en 1948). En vertu de l'accord no 2 sur la formation technique et professionnelle (F.T.P.), le gouvernement fédéral déboursa 40,000,000. de dollars, à raison de la moitié des dépenses provinciales, en proportion du nombre des personnes de 15 à 19 ans dans la province intéressée. L'accord couvrait la période de 1957 à 1962; le 31 mars 1961, le Québec n'avait réclamé aucune subvention. La province d'Ontario, de son côté, avait réclamé à elle seule presque la moitié des sommes versées à ce moment-là par Ottawa, mais dans l'ensemble moins de la moitié des 40,000,000. de dollars prévus avaient effectivement été versés par Ottawa (17).

A la fin de cette période, en somme, les offres fédérales avaient permis de mettre sur pied une série de

programmes, le plus souvent pour une durée limitée, et ce dans le cadre d'accords fédéraux-provinciaux qui prenaient de plus en plus d'importance. Pour les fins de notre exposé, il convient de faire observer que la distinction n'a jamais été faite entre l'enseignement technique destiné aux jeunes, et la formation professionnelle des adultes (c'est-à-dire des personnes déjà engagées sur le marché du travail); à vrai dire, les adultes étaient visés par ces programmes s'ils faisaient partie des personnes en chômage de moins de trente ans, de manière implicite. C'est ce qui permet à M. Tom Kent d'affirmer, en 1967, que très peu d'adultes avaient reçu une formation professionnelle grâce à ces programmes (18).

Le besoin se faisait sentir d'une consolidation des programmes en cours, et d'une amélioration des modes de coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces; à ce point de vue l'année 1960 marque un tournant. Un examen des initiatives lancées cette année-là nous fera mieux voir l'originalité des propositions fédérales quelque six ans plus tard, au moment de la conférence fédérale-provinciale sur le financement de l'enseignement supérieur.

1-5 1960: Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle.

La Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle a été sanctionnée le 20 décembre 1960. (19)

Outre les raisons évoquées plus haut, la loi visait à remédier autant que possible au sous-emploi provoqué au Canada par le ralentissement économique généralisé en Amérique du Nord, particulièrement pour les personnes sans qualifications professionnelles (20); elle prévoyait le financement par Ottawa, à raison de cinquante pour cent des dépenses provinciales, d'une série de neuf programmes de formation, avec des dispositions particulières quant aux dépenses en immobilisations.

Même si elle ne compte que quinze articles, la Loi sur l'A.F.T.P. est beaucoup plus explicite à plusieurs points de vue. L'article 3 prévoit que les conventions du ministre du Travail avec les provinces auront une durée maximum de six ans; la même condition figure à l'article 4, en ce qui concerne les dépenses en immobilisations, et à l'article 5, pour la poursuite des programmes mis en oeuvre sous le régime de la Loi sur la coordination de la formation professionnelle de 1942, ou de la Loi de 1939. A l'article 6 apparaît pour la première fois une clause sur le mode de modification des conventions, soit selon la procédure prévue par la convention elle-même, soit par consentement mutuel des parties avec l'approbation du gouverneur en conseil.

Les programmes admissibles aux contributions fédérales sont énumérés à l'article 3 (par. 1, al. a à i); en

principe, l'aide fédérale atteint la moitié des frais de fonctionnement encourus par la province participante, notamment dans le cas de l'enseignement professionnel au niveau secondaire (jeunes de 15 à 19 ans), et pour les personnes déjà sur le marché du travail et qui veulent acquérir une formation; elle atteint soixante-quinze pour cent dans le cas des programmes à l'intention des personnes en chômage, et cent pour cent pour les programmes destinés aux militaires (en service actif ou démobilisés) et aux fonctionnaires du gouvernement fédéral à la demande de celui-ci. Les dépenses en immobilisations sont remboursées dans la proportion de soixante-quinze pour cent si elles ont été encourues par la province avant le 1er avril 1963, de cinquante pour cent après cette date, en vertu de l'article 4, mais ces proportions seront modifiées par des accords subséquents et portées à soixante-quinze pour cent pour l'ensemble, jusqu'à concurrence d'une subvention totale de 480. dollars per capita, selon le nombre des jeunes de 15 à 19 ans dans chaque province. (21).

L'accord fédéral-provincial sur la formation technique et professionnelle devait être signé le 15 septembre 1961 par le ministre du Travail (pour le Canada) et le ministre de la Jeunesse (pour le Québec), après discussion des modalités d'application de la loi par un Comité fédéral-provincial sur l'enseignement technique; la Division des cours de formation professionnelle fut mise sur pied peu après au

sein du ministère de la Jeunesse, pour assurer la mise en oeuvre des programmes 3, 4 et 5 (sur la F.P.A. en institution, la F.P.A. en industrie, et la formation des sans-travail). Mais le Québec ne fit pas partie à l'accord fédéral-provincial sur l'apprentissage. (22)

C'est ainsi qu'en 1960-61, donc au moment où l'accord n'était pas encore en vigueur, le ministère de la Jeunesse a dépensé près de 15,000,000. de dollars pour l'enseignement spécialisé; ces dépenses ne furent pas remboursées par le gouvernement fédéral. L'année suivante, les dépenses du ministère dépassaient les 15,000,000. de dollars, mais la contribution fédérale réduisait ce montant de moitié (23). Selon les chiffres fournis par M. Pearson le 24 octobre 1966, lors de la Conférence fédérale-provinciale sur le financement de l'enseignement supérieur, le gouvernement fédéral a affecté (jusqu'au 31 mars 1966) environ 400,000,000. de dollars aux écoles secondaires professionnnelles, en frais d'immobilisations, et 200,000,000. de dollars à la construction d'écoles de métiers, d'instituts de technologie, etc. Et dans son Huitième Exposé annuel (1971), le Conseil économique du Canada évalue les dépenses totales d'Ottawa pour l'A.F.T.P. de 1960-61 à 1966-67, à près de 900,000,000. de dollars (24). La part du Québec, pour la période de 1961-1971 (y compris les dépenses faites sous le régime de la Partie III de la Loi de 1966), est estimée à 374,000,000. de dollars en frais d'immobilisations (25).

La Loi de 1960 prévoyait enfin la possibilité, pour le gouvernement fédéral, d'accroître la portée de ses recherches en matière de formation technique et professionnelle; l'article 7 de cette loi est beaucoup plus explicite que le paragraphe 2 de l'article 3, dans la Loi de 1942, puisqu'il fait mention de manière non limitative ("sans restreindre la généralité de ce qui précède...") de l'analyse des métiers, des examens et normes des cours de formation, des besoins variables de l'économie, en relation avec la formation technique et professionnelle des travailleurs... enfin, l'article 9 crée un Conseil consultatif national de la formation technique et professionnelle, qui sera composé de vingt-trois membres (vingt-huit en 1963), représentant notamment les employeurs et employés, et qui sera chargé par l'article 10 de donner son avis ou ses recommandations sur les questions qui lui seront soumises par le ministre du Travail. Les projets de recherches menés conjointement par Ottawa et les provinces, en vertu du paragraphe 2 de l'article 7, ont fait l'objet du programme 10 de l'Accord fédéral-provincial de 1961.

Aux yeux des examinateurs de l'O.C.D.E., la Loi de 1960 sur l'A.F.T.P. instituait au Canada un "programme vraiment très complet de formation technique et professionnelle destiné aux jeunes et aux adultes" (26). M. Tom Kent

considère quant à lui que cette loi représentait, par rapport à la situation antérieure, un déblocage significatif (27), ce qui ne l'empêche pas de la critiquer sans indulgence, pour deux raisons. La première, c'est que les deux tiers des dépenses fédérales de 1961 à 1967 ont servi à la formation des jeunes, c'est-à-dire de ceux qui n'avaient pas encore quitté le système scolaire régulier; quant aux programmes destinés aux travailleurs sans emploi, ils ont eux aussi favorisé les jeunes, puisque les statistiques indiquent que l'âge moyen des travailleurs formés grâce au programme "5" était de 23 ans, en comparaison de l'âge moyen des personnes sans emploi qui se sont présentées au Service national de placement, qui était de 36 ans.

La deuxième, c'est que les provinces "pauvres" n'ont pas pu autant que les autres profiter des fonds mis à leur disposition par le gouvernement fédéral, parce que la loi exigeait de leur part un effort financier trop important. Cela s'est vérifié même dans le cas du programme "5", où les provinces n'assumaient que le quart des dépenses, et où les allocations de formation étaient remboursées à 90% par Ottawa depuis le 1er février 1964: la contribution fédérale "per capita" en 1965-66 (pour les travailleurs sans emploi) a été de 25. dollars au Québec, et de 177. dollars en Ontario.

Le Québec, justement, avait émis des réserves. En février 1966, le ministre du Travail M. Carrier Fortin décrivait tout le mécanisme de la loi comme une sorte de course au trésor entre les provinces, régie par un arsenal de règles comptables qui n'ont aucun rapport avec les exigences d'un sytème d'éducation; à cause de programmes "stéréotypés", la réflexion sur la pédagogie se trouve bloquée (28). De plus, aux dires de M. Fortin, le "dialogue avec l'industrie" est compromis par les programmes conjoints lancés par Ottawa. Quelques mois plus tard, Ottawa proposait un immense bouleversement dans les programmes en cours, une nouvelle approche de la F.P.A.

2- La nouvelle approche fédérale (1966)

2-1 Le contexte global.

De nombreux facteurs ont joué en faveur d'une transformation radicale des principes de l'action du gouvernement d'Ottawa en matière de formation professionnelle: facteurs d'ordre administratif, d'ordre politique, d'ordre fiscal. Les provinces, et surtout le Québec, n'ont jamais cessé de critiquer le principe même des programmes conjoints dans des domaines de juridiction provinciale, et le plus souvent ces critiques se trouvaient appuyées par des considérations relatives à la complexité des procédures mises en oeuvre, ou à la distorsion imposée aux priorités provinciales par les initiatives fédérales dans tel ou tel secteur. Lors de la fameuse conférence fédérale-provinciale de mars-avril 1964, à Québec, le premier ministre Jean Lesage avait obtenu, comme nous le verrons plus loin, le droit pour chacune des provinces de ne pas participer à certains programmes conjoints (opting-out), et de percevoir d'Ottawa sa quote-part des fonds qui auraient autrement été consacrés à ces programmes par le fédéral; à condition que la province se charge elle-même du programme, elle touchait une compensation fiscale, et financière le cas échéant (29). C'est ainsi qu'en octobre 1965, en vertu d'un accord avec le gouvernement fédéral, le Québec s'était "retiré" de plusieurs programmes

prévus par l'accord de 1961 sur la F.T.P.: sur les écoles secondaires d'enseignement technique ou les cours de F.T.P. par correspondance, par exemple, et aussi, en partie, sur la formation professionnelle des adultes (30).

Mais la conférence de 1964 avait donné naissance à d'autres initiatives importantes, et nous voulons désigner par là la création du Comité du régime fiscal, dont les travaux devaient permettre de mettre au jour les tendances de l'évolution des dépenses des municipalités, des provinces, et du gouvernement fédéral, sur une période de plusieurs années; les provinces comptaient là-dessus pour exiger d'Ottawa de nouvelles concessions sur le partage de l'assiette fiscale. Justement, une réunion du Comité venait d'avoir lieu en septembre 1966, juste avant l'ouverture de la conférence sur le financement de l'enseignement supérieur à Ottawa. Mais cette conférence fut l'occasion choisie par le gouvernement fédéral pour opérer un brusque revirement face aux exigences provinciales, en matière fiscale, sur la question des programmes conjoints de F.T.P., et sur l'aide à l'éducation post-secondaire au Canada.

Aux dires de certains observateurs de la scène politique (31), la position d'Ottawa était très différente en octobre 1966 de ce qu'elle était au moment des gains réalisés par M. Jean Lesage en 1964. Celui-ci comptait alors sur l'appui unanime de la presse, sinon de l'opinion publique

au Québec, face à un gouvernement minoritaire à Ottawa, incertain de sa survie depuis son élection l'année précédente. Dans ce contexte, le Québec avait pu imposer la mise sur pied de son régime de rentes, la formule d'opting-out, et la création du Comité du régime fiscal. En 1966, au contraire, un nouveau gouvernement venait de s'installer à Québec, alors que du côté d'Ottawa on reprenait confiance, et que plusieurs ministres francophones militaient là-bas en faveur d'un fédéralisme renouvelé.

Chez les hauts-fonctionnaires, cette situation se traduisait par une volonté arrêtée d'élaborer une nouvelle "stratégie" (32), destinée à redonner l'initiative du jeu à Ottawa, et assise sur deux principes: d'abord, ne plus céder de champs fiscaux aux provinces comme cela s'était produit à maintes reprises depuis la guerre (sauf à accroître les versements de péréquation en faveur des provinces pauvres), ensuite, mettre un terme aux programmes conjoints dans les secteurs de compétence provinciale exclusive, compte tenu bien sûr du statut particulier "de facto" que le Québec était en voie de s'assurer en refusant systématiquement d'y participer...

M. Richard Simeon souligne à juste titre que les propositions d'Ottawa lors de la conférence de 1966 sur le financement de l'enseignement supérieur, étaient fortement inspirées par cette nouvelle stratégie d'ensemble; il n'est

pas surprenant d'y retrouver, "intimement entremêlées", des préoccupations d'ordre tactique, destinées à améliorer la position du gouvernement fédéral face aux provinces, et des considérations d'ordre politique, au sens du mot "policy" en langue anglaise (33). Nous aurons l'occasion de revenir sur ces questions dans une troisième partie; examinons ici la nature des propositions de 1966, qui nous permettront de comprendre la raison d'être du programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada.

Ces propositions furent présentées dans un document d'une trentaine de pages; signé par M. Lester B. Pearson, et remis aux représentants des provinces à leur arrivée à Ottawa, le 23 octobre 1966 (34).

Le premier ministre du Canada propose de remplacer les subventions "per capita" aux universités telles que pratiquées jusque-là par une compensation fiscale d'Ottawa aux provinces, de quatre points d'impôt (sur cent) sur le revenu des particuliers, et d'un point d'impôt (sur cinquante) du revenu des corporations, à moins qu'à titre d'option les provinces ne préfèrent toucher un versement inconditionnel de 14 dollars "per capita", ce qui selon M. Pearson devait représenter environ la moitié de tous les frais de fonctionnement des institutions post-secondaires au Canada. Ce transfert fiscal, ou ces versements inconditionnels selon le cas, devaient permettre au gouvernement fédéral d'aider les provin-

ces à affronter le fardeau financier grandissant que leur imposent les institutions d'enseignement supérieur, tout en préservant pleinement leur juridiction sur l'éducation, conformément à la Constitution.

Quant aux programmes prévus par la Loi et l'Accord de 1961 sur la formation technique et professionnelle, M. Pearson suggère qu'en principe ils expirent comme prévu le 31 mars 1967, ayant déjà été prolongés d'un an en 1966; toutefois, pour éviter une injustice envers les provinces qui n'auraient pas encore retiré toute leur part des fonds fédéraux à cette date, des arrangements permettront de prolonger ces programmes jusqu'en 1970, avec des ajustements supplémentaires jusqu'en 1973. Tous ces programmes, y compris celui qui depuis quelques mois couvrait les allocations de formation pour les adultes (35), seront remplacés par un programme de formation professionnelle pour les adultes seulement, dont le gouvernement fédéral assumera entièrement la charge financière (coûts de fonctionnement et allocations de formation), laissant aux provinces la responsabilité de fournir les cours.

Avant de passer en revue les arguments fournis par Ottawa en faveur de ce changement, il convient de faire remarquer que les représentants provinciaux ne prisèrent pas du tout le ton des propositions fédérales; les membres de la Délégation du Québec qualifièrent le document "d'approxima-

tions", basées sur des données "fantaisistes" fournies par les experts du nouveau ministère de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration (36). Ni les représentants du Québec ni ceux des autres provinces, n'ont pu comprendre sur le coup les avantages que ces offres pouvaient comporter pour les provinces. Il est vrai que les propositions d'Ottawa n'avaient été mises au point que la veille de la conférence (37), en des termes assez imprécis pour permettre des compromis s'il le fallait.

En ce qui concerne les aspects constitutionnels des propositions fédérales, toutefois, M. Pearson s'explique clairement. Il faut mettre un terme, dit-il, aux programmes conjoints sur la F.T.P. au niveau secondaire, parce que les provinces pourraient être tentées de favoriser davantage l'implantation d'institutions d'enseignement admissibles aux subventions fédérales, au détriment des besoins de l'enseignement supérieur, besoins qui s'accroissent maintenant plus vite que ceux de l'enseignement secondaire. La nouvelle forme d'aide fédérale à l'enseignement post-secondaire a pour caractéristique d'être sans aucun effet sur la "structure institutionnelle" à ce niveau, dans chacune des provinces (38).

La même préoccupation se manifeste dans la Déclaration de M. Jean Marchand devant la Conférence, le lendemain (39): le gouvernement fédéral n'a pas à se mêler de l'enseignement au niveau secondaire, parce qu'il s'agit là

d'une matière de compétence provinciale exclusive, et que les subventions fédérales à la F.T.P., depuis six ans, risquent de faire boule de neige, de créer des besoins sans cesse accrus d'aide fédérale en relation avec la structure même du système d'enseignement. Cette situation dangereuse, dit M. Marchand, a déjà trop duré. En somme, MM. Pearson et Marchand utilisent tous les deux des arguments de droit constitutionnel pour montrer l'impérieuse nécessité pour Ottawa de mettre un terme aux programmes d'aide à la formation technique et professionnelle, pour les jeunes; nous allons voir qu'ils considèrent tout autrement le cas de la formation professionnelle des adultes (F.P.A.).

2-2 Le cas de la formation professionnelle des adultes.

Pour M. Pearson, la juridiction des provinces sur l'éducation est absolument indiscutable. Encore faut-il, pourtant, s'entendre sur le sens "constitutionnel" du mot éducation; et de toute évidence la formation et le recyclage de la main-d'oeuvre ne sont pas de l'éducation au sens où l'entend la Constitution, mais bien un des instruments à la disposition du gouvernement fédéral dans le cadre de sa politique économique. A partir du moment où une personne n'appartient plus au système d'enseignement, mais au marché du travail, il revient au gouvernement (fédéral) d'assumer la tâche de l'adapter aux exigences changeantes de la société

industrielle. Des mesures de formation et de recyclage qui ont pour but de réduire le chômage, d'augmenter la productivité et la capacité de gain des travailleurs, de garantir la position concurrentielle du pays sur le marché international, ne sont pas des mesures d'éducation, mais des mesures économiques. Voilà la thèse de M. Pearson (40).

La Fédération canadienne, poursuit-il, ne peut fonctionner véritablement qu'à la condition que les domaines de compétence des gouvernements soient respectés; et cela est vrai tout autant pour les compétences fédérales que pour les compétences provinciales (41). Il dénonce par conséquent ceux qui voudraient donner trop d'extension au sens du mot éducation, et y inclure, par exemple, les bourses de recherches aux étudiants au niveau supérieur, la recherche scientifique ou la culture; l'action du gouvernement fédéral est légitime dans ces trois cas parce qu'il peut arriver par là à assurer une véritable égalité entre tous les citoyens du Canada, et entre les régions du pays, impensable sans l'accès le plus large de tous à l'éducation universitaire, sans l'assurance de chances égales pour tous face au progrès technique (42). Nous verrons plus loin que le thème de l'égalité (culturelle, économique, constitutionnelle) a été repris en 1969 au cours des travaux de la Conférence constitutionnelle (43).

Les arguments de M. Pearson seront repris par M. Marchand, quoique en des termes plus vifs. Mais celui-ci ajoute au débat un élément de plus, en fondant les propositions fédérales sur une distinction originale entre l'enseignement destiné aux jeunes et la formation professionnelle destinée aux personnes sur le marché du travail, c'est-à-dire aux adultes, de préférence à toute autre distinction qui chercherait à découvrir la solution de continuité entre la formation "générale" et la formation technique ou professionnelle. En somme, selon M. Marchand, puisqu'il est impossible de faire appel à la seconde distinction pour expliquer l'aide fédérale dans certains domaines plutôt que d'autres, Ottawa suggère à tous de tracer la ligne entre les jeunes encore à l'école et les personnes engagées dans la vie active, et de consacrer son aide uniquement à celles-ci (44).

Un tel raisonnement, poussé à ses conséquences ultimes, nous conduirait à conclure que toute forme d'éducation destinée aux adultes sur le marché du travail a comme telle une connotation économique qui la rattache à la juridiction fédérale. Ce n'est pas l'esprit des propositions de 1966, et c'est pourquoi on réintroduit la distinction impossible entre la formation "générale" et la formation "professionnelle", en définissant celle-ci comme devant durer moins de 52 semaines... Il s'agit là d'un débat universel,

d'un véritable dilemme auquel le Comité Tremblay s'était déjà attaqué (45).

L'aide fédérale s'appliquera donc à un domaine précis, délimité de deux manières différentes, c'est-à-dire par le groupe de personnes auxquelles elle s'adresse, et par la durée de la formation. Le premier critère sera lui-même appliqué en établissant une barrière entre les jeunes et les adultes, ceux-ci étant définis par trois années de vie active, de manière à éviter que des jeunes ne quittent les institutions d'enseignement technique pour bénéficier des avantages réservés aux adultes par le P.F.M.C. (46). L'essentiel, précise M. Marchand, c'est qu'une telle barrière existe, et non qu'elle soit de trois ans ou de deux ans. Quant au critère de la durée de la formation, il vise à exclure les cours de formation générale, qui sont présumés devoir durer plus de 52 semaines.

Trois raisons justifient la distinction proposée par M. Marchand, et montrent clairement ce qui est propre à la formation professionnelle des adultes. La première, c'est que les adultes en formation doivent recevoir des allocations de subsistance pendant la durée de leur formation, de la même manière que les personnes en chômage reçoivent des allocations d'assurance-chômage; la deuxième, c'est la prépondérance de la formation en industrie pour les adultes, par rapport à la formation des jeunes qui continue d'être

assurée par les institutions d'enseignement; enfin, la formation destinée aux adultes est liée de trop près à une politique d'emploi et de productivité de la main-d'oeuvre pour que le gouvernement fédéral n'en fasse pas un "sujet de préoccupation immédiat, primordial et direct" (47). Les deux premières raisons soulevées sont particulièrement à retenir.

Il faut enfin dire un mot du principe même de l'aide fédérale, puisque la formule proposée est inusitée. Ottawa parle un langage nouveau, en effet, et plus proche du commerce que de la politique, car il est question d'achat de cours de formation, d'assurer des clients aux cours fournis par les provinces. Le but de cette terminologie est de faire ressortir l'importance du rôle des provinces, qui restent entièrement responsables de l'organisation des cours et des institutions d'enseignement ou centres de formation qui auront à les dispenser, par opposition au rôle d'Ottawa, qui se borne à débourser des fonds pour couvrir entièrement les frais de fonctionnement des institutions, et pour assurer des allocations convenables aux adultes en formation.

2-3 La réaction des provinces.

Les provinces s'opposèrent par principe à ce que le gouvernement fédéral mette un terme aux programmes conjoints en matière de formation professionnelle et technique, notamment l'Ontario, qui venait de lancer le programme

"community college", mais Ottawa ne revint pas sur sa décision, sauf sur certains points de détail (48). Les commentaires et les objections touchant le programme de formation des adultes retiendront davantage notre attention. Les provinces critiquèrent surtout la règle des trois ans (de vie active), parce qu'elles avaient consacré jusque-là le gros de leurs efforts à l'enseignement technique destiné aux jeunes, que ces jeunes appartiennent encore au système d'enseignement, ou qu'ils soient entrés depuis peu sur le marché du travail.

Quant au principe de l'aide fédérale en matière de formation des adultes, ce fut là le cheval de bataille des représentants du Québec et surtout de M. Daniel Johnson, qui dénonça dès la deuxième journée de la conférence l'intrusion fédérale dans le champ de "l'éducation des adultes" (49): l'éducation des adultes doit rester partie prenante d'un système intégré d'enseignement, et aucune incidence d'ordre économique ne saurait justifier l'action fédérale dans ce domaine. D'ailleurs, tout enseignement technique, même celui destiné aux jeunes, présente la caractéristique d'influer sur la qualité de la main-d'oeuvre, et sur l'économie.

> "Si on laisse le fédéral empiéter sur ce domaine, il dira un bon jour aux provinces que, cela coûtant trop cher, il a décidé de tout prendre les programmes d'éducation des adultes sous sa juridiction" (50).

Dès le lendemain, la position de M. Johnson devenait plus conciliante, et on croit pouvoir attribuer ce changement d'attitude à un entretien privé du premier ministre du Québec avec M. Jean Marchand (51). Quoi qu'il en soit, les propositions d'Ottawa furent examinées à la lumière de la "collaboration" nécessaire entre les gouvernements en matière de développement économique, de politiques de main-d'oeuvre, et même de formation professionnelle des travailleurs, pourvu que le contenu des programmes et l'organisation des cours ressortissent de la juridiction provinciale, et que les objectifs de la politique de main-d'oeuvre de la province n'en soient pas compromis (52). Dans ce contexte, le Québec accepte de s'engager dans une période expérimentale, qui lui fournira l'occasion d'étudier les implications financières du programme proposé par Ottawa (53).

Avant même que le projet de loi sur la F.P.A. ne soit adopté par le Parlement, le Québec réussit à y faire introduire une disposition (article 13) prévoyant la mise sur pied d'un Comité mixte (fédéral-provincial) chargé d'évaluer les besoins en main-d'oeuvre dans la province intéressée. Un autre amendement permit de limiter la portée de la règle

des trois années, de telle manière qu'Ottawa supporte les coûts de la formation de personnes engagées dans la vie active depuis un an seulement, à l'exclusion toutefois des allocations de formation qui dans ce cas resteraient à la charge des provinces (54). La Loi sur la formation professionnelle des adultes (1966-67, c. 94) fut adoptée par le Parlement le 26 avril 1967, sans susciter vraiment d'opposition, et sans créer le moindre écho dans l'opinion publique (55).

2-4 La Loi sur la formation professionnelle des adultes (1966-67).

Le texte définitif du Bill C-278 comporte trois parties. Passons sur la deuxième, qui traite de la compatibilité des allocations de formation avec celles que prévoit la Loi sur l'assurance chômage, et sur la troisième, qui met en place le dispositif permettant à Ottawa de mettre un terme aux programmes conjoints sur la formation technique et professionnelle. La "Partie I", intitulée Formation professionnelle, compte une quinzaine d'articles importants et, pour plusieurs, obscurs. Elle est précédée par l'article 2, dont les termes définissent un cours de formation professionnelle par sa durée de cinquante-deux semaines au plus, et la formation professionnelle en relation avec le marché du travail:

> "...toute forme d'enseignement, autre que l'enseignement qui sert à l'obtention d'un crédit universitaire, dont le but est de munir une personne des compétences requises pour un métier ou d'augmenter sa compétence ou sa capacité en l'espèce". (art. 2, al. 3).

Nous croyons inutile de passer en revue, les uns après les autres, tous les articles de la loi. Certains présentent un visage familier, comme l'article 5, qui donne au ministre de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration le pouvoir de contracter avec les provinces des engagements sur le montant des frais consacrés à la formation professionnelle (tel que modifié en 1972) (56). D'autres apparaissent pour la première fois, et c'est le cas de tous les articles qui transposent dans le texte de loi l'ensemble des propositions dont nous avons tenté de donner une idée plus haut: l'article 4, sur l'inscription aux cours de formation selon la décision du fonctionnaire du centre de Main-d'Oeuvre, l'article 6, sur les conventions entre le ministre et les employeurs, les articles 7 et 8 sur le principe et sur les taux des allocations de formation, l'article 10, prévoyant des conventions pour le partage des frais de la recherche en matière de formation professionnelle, entre Ottawa et l'une ou l'autre des provinces. L'article 13, on le sait, a été inclus à la demande du Québec, et permet la création du Comité mixte sur les besoins en main-d'oeuvre; la première réunion du Comité a eu lieu le 20 septembre 1967, à Québec (57).

Plusieurs modifications ont été apportées à la loi en 1972; il faut noter surtout que les articles 3 et 7 ont été modifiés, de façon à faire disparaître la définition désormais inutile de l'adulte admissible à une allocation de formation, à l'article 3, puisqu'en vertu du nouvel article 7 tout adulte inscrit à un cours de formation professionnelle peut recevoir une allocation "en rapport avec sa situation familiale et ses frais d'entretien".

Les divers règlements sur la formation professionnelle des adultes adoptés par le gouverneur général en conseil depuis 1967 précisent certains termes de la loi, notamment pour ce qui est du calcul des coûts de fonctionnement des cours; les données techniques qu'ils pourraient fournir ne contribueraient pas à la clarté de notre propos (58). En revanche, le texte de l'accord sur la formation professionnelle des adultes retiendra notre attention: il s'agit de l'accord conclu entre le ministre de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration M. Jean Marchand, et le ministre de l'Education M. Jean-Jacques Bertrand, le 25 octobre 1967 (59). Celui-ci avait été autorisé à signer l'accord au nom du gouvernement du Québec "sous réserve des droits constitutionnels du Québec", d'après le texte de l'arrêté en conseil.

En substance, l'accord prévoit que le Québec s'engage à dispenser des cours de formation professionnelle, à l'intention des adultes dont l'inscription aura été faite

par un fonctionnaire de la main-d'oeuvre, sur la base des renseignements contenus à l'annexe de l'accord (nom, lieu et date du cours F.P.A.), telle que modifiée d'année en année en vertu de l'article 17, paragraphe (3); le Canada s'engage de son côté à se charger de l'inscription des adultes intéressés aux cours, et à rembourser (art. 10) au Québec "les frais encourus par le Québec... pour offrir l'un des cours de formation professionnelle énumérés à l'annexe du présent accord..."

Le Québec (art. 4 et 16) s'engage aussi à fournir sur demande la description des programmes d'études, calendriers et autres documents pertinents, et à conserver les pièces justificatives de toute dépense visée par l'accord; tout fonctionnaire autorisé par le ministre de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration aura accès à ces documents pour des fins de contrôle. On trouve enfin à l'article 9 une disposition qui prête à controverse: le Canada s'engage en effet à réserver, d'une année sur l'autre, au moins 90 pour cent des jours de formation réservés l'année précédente. Le but de cet article est de garantir aux provinces le maintien presque intégral des subventions fédérales, quoi qu'il arrive, et de faciliter d'autant leur planification budgétaire; à l'usage, l'inertie inhérente à cette garantie a fait sentir son poids davantage que la garantie elle-même (60).

Ce n'est là qu'une des critiques qui ont été adressées à la Loi sur la F.P.A. depuis sa mise en vigueur. Avant même que les accords fédéraux-provinciaux ne soient signés, dès le mois de juillet 1967, les textes contractuels soumis par Ottawa avaient suscité les commentaires des ministres provinciaux de l'Education, qui avaient fait l'unanimité dans un mémoire présenté à M. Jean Marchand (61). Examinant le contenu des politiques en cours d'élaboration à la lumière de l'expérience des provinces dans le domaine de l'éducation des adultes, les ministres déplorent l'inexistence de consultations véritables jusque-là de la part d'Ottawa, et concluent que ces politiques ne favorisent pas la planification à long terme, s'inspirent de considération d'ordre trop exclusivement économique, et n'accordent aux autorités provinciales, au sein des Comités mixtes, qu'un rôle d'intendance.

De toutes ces critiques, nous retiendrons la plus fondamentale, qui tient à la raison même de la présence des autorités fédérales dans le champ constitutionnel de la formation professionnelle. La question a été posée en ces termes par M. Johnson en 1966; en 1967, quelques jours après l'adoption de la loi sur la F.P.A., M. Claude Ryan évoquait quelques aspects constitutionnels de la nouvelle loi fédérale, pour se demander en conclusion si Ottawa n'intervenait pas en vertu de son pouvoir général de dépenser (62). Nous

avons donc essayé de vérifier si en l'occurrence cette interprétation était la bonne; la question est vite posée, mais la réponse, comme nous allons voir dans les pages qui suivent, n'était rien moins qu'évidente...

NOTES INTRODUCTION ET PREMIERE PARTIE

(1) Discours prononcé à Rouyn-Noranda. Le Devoir, 6 septembre 1973.

(2) Le Devoir, 27 octobre 1966, pp. 1 et 7.

(3) Voir: Opération-Départ, synthèse des rapports régionaux, MEQ, 1970,

et compte-rendu du contenu du discours de M. Marcel Masse, le ministre d'Etat à l'Education, le 15 janvier 1967 à Québec durant le colloque C.S.N. sur la main-d'oeuvre, Le Devoir, 14 janvier 1967, p. 12.

(4) Une bonne partie des renseignements qui composent l'historique ont été tirés de: Glendenning, Donald, Aperçu de la législation fédérale concernant l'enseignement technique et professionnel au Canada, M.M.I., octobre 1968.

(5) Canada. Commission royale sur l'enseignement industriel et technique. Rapport des commissaires, Ottawa, 1913.

(6) 1913. Commission royale, Partie I, p. XII.

(7) Conseil exécutif, Régina-Saskatchewan, 1913, ibid, p. XI.

(8) Donald Glendenning, op. cit. p. 9.

(9) "Loi ayant pour objet de favoriser l'Enseignement technique au Canada", 9-10, Georges V, ch. 73, sanctionnée le 7 juillet 1919.

(10) Glendenning, loc. cit. p. 14.

(11) Ibid. p. 15.

(12) Glendenning, p. 29, et Rapport du Comité d'Etude sur l'éducation des adultes, Québec, 1964, pp. 2-3-4.

(13) Opération-Départ, synthèse, Tome 1, p. 8.

(14) Glendenning, op. cit. p. 40.

(15) Titre non abrégé: "Loi ayant pour objet la formation des jeunes gens en vue de les adapter à une occupation rémunératrice", 3, Georges VI, ch. 35.

(16) Titre non abrégé: "Loi concernant la poursuite et la coordination de la formation professionnelle", 1942-1943, ch. 34, S.R.C. 1952, ch. 286.

(17) Clendenning, op. cit. p. 53.

(18) Tom Kent, "Intergovernmental Responsibility for Manpower Training", in: Les Cahiers de la Main-d'Oeuvre, supplément 5, pp. 7-8, 29 septembre 1967, M.M.I.

(19) "Loi concernant l'assistance à la formation technique et professionnelle", 9 El, II, ch. 6. Débat de la Chambre des Communes sur le Bill C-49, projet de résolution soumis par l'Hon. Michael Starr, ministère du Travail, le 25 novembre 1960.

(20) Smiley, Conditional Grants and Canadian Federalism, Toronto 1963, p. 12, et: Conseil économique du Canada, 8e exposé annuel, "L'Etat et la prise des décisions: application aux politiques de développement des ressources humaines, Ottawa, septembre 1971, p. 110. Sera cité à l'avenir: "C.E.C., 8e exposé...".

(21) Voir: Déclaration de M. Pearson, le 24 octobre 1966, durant la Conférence sur le financement de l'enseignement supérieur et les termes de la Loi de 1966 sur la F.P.A., Partie III ("Conventions transitoires") 1966-67, ch. 94.

(22) Opération-Départ, synthèse, Tome 1, pp. 12-13.

(23) Rapport du Comité d'Etude sur l'enseignement technique et professionnel (Rapport Tremblay), Québec, 1962, Tome II, p. 123.

Dépenses du ministère de la Jeunesse, 1960-61:
(enseignement spécialisé) $14,587,759.

Dépenses du ministère de la Jeunesse, 1961-62:
$15,045,728.

(Moins la constitution
fédérale) $ 6,282,788.

(24) C.E.C., 8e exposé, pp. 115-116.

(25) François Lebrun, ministère des Affaires intergouvernementales de Québec, "Projet de bilan sectorial, Main-d'Oeuvre et Emploi", 1972, pp. 23-24.

(26) O.C.D.E., Politique et programmes de main-d'oeuvre au Canada, Paris 1966, p. 18, cité par: André Petit, La F.P.A., historique et évolution de l'expérience québécoise dans le contexte canadien, Laval, 1972, p. 106.

(27) Tom Kent, loc. cit. pp. 7-8.

(28) Carrier Fortin, "Le contexte nouveau de la formation professionnelle", in: Québec-Travail, ministère du Travail du Québec, vol. 2 no 2, février 1966 pp. 2 à 9. Discours prononcé le 21 février 1966 à Ottawa devant les délégués de la Conférence nationale sur la formation de la main-d'oeuvre, p. 4.

(29) Loi sur les programmes établis (arrangements provisoires) 1964-65, ch. 54.

(30) Glendenning, op. cit. p. 69.

(31) Simeon, Federal Provincial Diplomacy, pp. 204 à 213.

(32) Ibid, p. 254.

(33) Id.

(34) Tous les documents de travail, fédéraux et provinciaux, de la Conférence de 1966 ont été publiés à Ottawa en 1968: Federal-Provincial Conference, 24-28 octobre 1966, Bureau du Conseil Privé, Ottawa.

(35) "Loi concernant les allocations aux personnes qui reçoivent une formation dans le cadre des programmes de formation technique et professionnelle", 14-15 El. II, ch. 27, sanctionnée le 16 juin 1966, (voir art. 3).

(36) Le Devoir, 26 octobre 1966, p. 1.

(37) Simeon, op. cit., pp. 193 et 199, p. 254.

(38) Déclaration de M. Pearson, p. 6.

(39) Déclaration de M. Jean Marchand, 25 octobre 1966.

(40) Déclaration Pearson, pp. 17-18.

(41) Id. p. 25.

(42) Id. p. 28.

(43) "Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament", P.E. Trudeau, Ottawa 1969.

(44) Déclaration Marchand, p. 5.

(45) Rapport Tremblay, 1962, I, pp. 120-121.

(46) Déclaration Marchand, pp. 7-8.

(47) Déclaration Marchand, p. 6.

(48) Simeon, Federal-Provincial Diplomacy, p. 81 et sq. L'Ontario put bénéficier d'une extension du programme à raison de $320. per capita. Le Québec obtint que sa part des subventions aux immobilisations soit portée de 150 à 251 millions avant la fin du programme (Le Devoir, 27 octobre 1966, p. 1).

(49) Déclaration de M. Daniel Johnson, Le Devoir, 25 octobre 1966, p. 1.

(50) Id.

(51) Simeon, loc. cit. p. 81 sq.

(52) Déclaration Johnson, 26 octobre (datée de la veille), p.4.

(53) Ibid. pp. 5 et 6. Note: Le 27 octobre 1966, pp. 1 et 7, Le Devoir fait état d'une déclaration de l'ex-ministre de l'Education, M. Paul Gérin-Lajoie, qui met en garde le Québec contre toute intervention du "Fédéral" dans l'éducation des adultes, qui aurait l'effet d'un "Monkey Wrench" dans les projets en préparation au MEQ, en matière d'éducation des adultes, d'allocations aux chômeurs en recyclage, etc... Le 1er novembre, p. 1, Le Devoir fait écho aux critiques de M. Jean Lesage, qui reproche à M. Johnson de ne pas avoir tenu compte d'un important mémoire, préparé par divers hauts-fonctionnaires, et proposant une action efficace et urgente du Québec en matière de recyclage, afin de prévenir les gestes du gouvernement central.

(54) Simeon, op. cit. pp. 85-86.

(55) Voir l'éditorial de Claude Ryan, Le Devoir, 2 mai 1967, p. 4.

(56) Loi modifiant la Loi sur la formation professionnelle des adultes, 21 El. II, ch. 14, sanctionnée le 30 juin 1972.

(57) Le Devoir, 23 septembre 1967, p. 2. Les membres du Comité étaient à l'époque: côté Québec: Arthur Tremblay, sous-ministre de l'Education. Louis Berrard et Marcel Gilbert, du ministère des Affaires intergouvernementales. Pierre Allard et Rémy Lair du ministère du Travail. Yves Martin et Fernand Jolicoeur, du MEQ. Jean-Paul Labelle du ministère du Bien-Etre. côté Ottawa: Gabriel Beaudry, directeur régional de la division de la main-d'oeuvre, Duquette, Toupin, Duey, Deslauriers, Landry.

(58) -CP 1967 - 585: Règlement sur la formation professionnelle des adultes.

-CP 1967 -1021: Règlement sur la formation professionnelle des adultes.

-(DORS/71-85) CP 1971 - 391: id. mod. par DORS 71-294.

La dernière modification à ce règlement est datée du 30 juin 1972, sous la cote C.P. 1972 - 1494. "Règlement sur la formation professionnelle des adultes", DORS 72 - 244, enregistrement le 4 juillet 1972, reproduit dans la Gazette du Canada, Partie II, vol. 106, no 14.

(59) Arrêté en Conseil no 2777, 6 octobre 1967.

(60) La critique est celle du Conseil économique du Canada (C.E.C.), 8e exposé, p. 139.

(61) Mémoire des ministres de l'Education à M. Jean Marchand, 12 juillet 1967.

(62) Editorial Claude Ryan, Le Devoir, 3 mai 1967, p. 4.

DEUXIEME PARTIE

LE NOUVEAU FEDERALISME ET LE POUVOIR GENERAL DE DEPENSER

1- Aperçu de l'évolution du fédéralisme canadien.

A partir d'un fédéralisme de type "classique", le système fédératif canadien a évolué depuis la fin du second conflit mondial vers un nouvel ordre des choses, caractérisé par l'importance décroissante du partage des compétences ou juridictions prévues par l'Acte de 1867, par la diminution parallèle du contrôle judiciaire, et par l'apparition au premier plan d'une notion difficile à saisir en droit mais primordiale pour la compréhension des arrangements fédéraux-provinciaux: le pouvoir général de dépenser.

Ce n'est pas notre propos de chercher à définir le contenu du fédéralisme dit 'classique', ni du fédéralisme en tant que système politique (1). Mais il n'est peut-être pas inutile d'en donner une idée. Citant l'auteur anglais A.V. Dicey (2), la Commission Tremblay énumère trois caractéristiques essentielles du régime fédératif: le partage des pouvoirs, par le moyen de la définition et de la limitation des pouvoirs de gouvernement: "répartition de la puissance de l'Etat entre plusieurs unités politiques coordonnées et régies chacune par la constitution"; la suprématie de la constitution, qui doit être écrite et rigide, c'est-à-dire sujette à modification avec le seul accord de tous les gouvernements et même du peuple, ce qui a pour effet notamment de subordonner les corps législatifs à la constitution;

l'autorité des tribunaux, c'est-à-dire du contrôle juridictionnel assuré par un haut-tribunal indépendant.

Quelle que soit la nature véritable du régime mis en place en 1867 au Canada, ce régime a subi des mutations profondes. J.R. Mallory (3) distingue cinq étapes dans l'évolution du fédéralisme canadien, distinction qui n'a pas dira-t-on toute la rigueur souhaitable, mais de fortes vertus descriptives: à l'époque de John A. Macdonald, le régime était marqué par la centralisation, conforme d'ailleurs à un texte constitutionnel que le juriste K.C. Wheare qualifiait de "quasi fédéral"; à cette période initiale a très vite succédé, au tournant du siècle, le fédéralisme dit "classique", dominé par la personnalité du Comité judiciaire du Conseil Privé (Londres), qui a donné de l'A.A.N.B. une interprétation littérale et discutée à plusieurs titres; l'éphémère fédéralisme de l'urgence, pendant le premier conflit mondial, qui a fait du Canada un Etat quasi unitaire; le fédéralisme coopératif (l'expression a fait fortune), caractérisé par le déclin du contrôle judiciaire, et les ajustements que nous qualifierons faute de mieux de "parajuridiques", notamment grâce au jeu des subventions conditionnelles et plus tard des programmes conjoints; enfin, un fédéralisme ambigu (en anglais, "double-image"), dominé par une action constante du groupe francophone du Québec en faveur des pouvoirs de l'Etat provincial.

S'agit-il là d'une juste vision des choses? Ce que nous retiendrons, c'est le rôle majeur des subventions conditionnelles dans cette évolution. Car ces versements du gouvernement fédéral à ceux des provinces reposent exclusivement sur la validité constitutionnelle du pouvoir général de dépenser. Ce pouvoir, tout général qu'il soit, comporte des limites. Mais on ne compte plus les interventions du pouvoir central dans les domaines de compétence provinciale qu'il a rendues possibles.

2- Les subventions fédérales aux gouvernements provinciaux

Avant d'en rechercher les justifications en droit constitutionnel, il convient de donner un aperçu de son utilisation depuis les débuts de la Confédération.

2-1 Période 1869-1964.

En 1869, le gouvernement de John A. Macdonald accorde une subvention additionnelle à la Nouvelle-Ecosse, insatisfaite des conditions financières que lui avait faites le B.N.A. Act, malgré l'opposition de la province d'Ontario. C'était un début bien modeste; la subvention était faite sans condition, sur la base de l'article 118 de la Constitution, à titre statutaire. Il fallut attendre les années 1912-1913 pour que le gouvernement fédéral, pour la première fois, propose son aide financière aux provinces à titre "spécial" et

conditionnel (4): encore s'agissait-il en l'espèce d'un domaine de juridiction concurrente, puisque le fédéral offrait de dépenser 10,000. dollars sur une période de dix ans, pour aider l'enseignement agricole dans les provinces. Or, l'agriculture est une compétence attribuée conjointement au Parlement et aux Législatures, d'après l'article 95 du B.N.A. Act, d'ailleurs, a-t-on dit à l'époque, même si l'enseignement est de juridiction provinciale, son développement est d'intérêt national.

En 1918, le gouvernement fédéral offrait aux provinces la somme de 150,000. dollars par année pour les aider à coordonner leurs bureaux de placement (le Québec avait les siens depuis 1911); en 1919, il leur offrait 180,000 dollars par année pour aider à combattre les maladies vénériennes, et proposait peu après une subvention de 10,000,000. de dollars sur une période de dix ans pour venir en aide à l'enseignement technique; la même année, il offrait 20,000,000. de dollars en cinq ans pour aider les provinces à améliorer leur réseau routier...

Déjà des protestations s'étaient fait entendre. Ernest Lapointe, porte-parole francophone de l'Opposition libérale aux Communes, à la fin de la guerre, avait jugé que les subventions conditionnelles permettaient au gouvernement fédéral d'empiéter sur les compétences provinciales exclusives, et qu'au surplus, les citoyens résidents des provinces

qui refusaient ces subventions se trouvaient désavantagés, puisqu'ils payaient tout de même les impôts nécessaires au financement de ces subventions (5).

Même si les vues d'Ernest Lapointe furent généralement acceptées par le gouvernement de Mackenzie King, auquel il participait, les subventions conditionnelles apparurent très vite comme un moyen commode de favoriser diverses mesures sociales, bien accueillies par la population. Suite aux recommandations d'un Comité spécial des Communes en 1924, la Loi des pensions de vieillesse devait permettre au fédéral, à partir de 1926-27, de payer d'abord la moitié, puis les trois quarts, des montants affectés à cette fin par les provinces, en faveur des personnes défavorisées de plus de 70 ans; en 1936, neuf ans après le début du programme, le Québec acceptait d'y participer.

Les initiatives fédérales se multiplièrent après la seconde guerre mondiale; nous connaissons déjà les subventions aux écoles professionnelles, à partir de 1945, pour un montant d'environ 20,000,000. de dollars par année. Il faut y ajouter en particulier les subventions nationales à l'hygiène et à la santé (160,000,000. de dollars de 1948 à 1953, et encore 42,000,000. pour la suite), la subvention de 150,000,000. de dollars pour le financement de la route transcanadienne, partagée entre les provinces, les pensions aux vieillards, aux aveugles, aux invalides, les allocations familiales, les octrois aux universités.

Certains ont relevé l'attitude changeante des gouvernements québécois face à la manne fédérale (6): le régime Duplessis acceptait de participer aux programmes fédéraux en matière d'agriculture, de bien-être, de santé et d'hygiène publiques, et d'enseignement technique (jusqu'en 1957; il poussait les universités à refuser les versements per capita d'Ottawa après 1952, mais l'année précédente il avait accepté, avec les gouvernements de toutes les provinces, la modification du texte de l'A.A.N.B. qui permettait au gouvernement fédéral de légiférer sur les pensions de vieillesse (article 94 A).

Les critiques provinciales devaient se préciser encore avec l'avènement d'un nouveau type de versements conditionnels au début des années 60: les programmes conjoints ou programmes à frais partagés. Cette dénomination visait à souligner la coopération du gouvernement fédéral avec ceux des provinces, dans la mise au point de ces programmes (7). Cette coopération prenait place dans un processus à trois temps: d'abord, une loi fédérale vote le montant nécessaire; ensuite, le ministère de la Justice du Canada met au point un contrat fixant les conditions que les provinces doivent respecter pour avoir droit aux fonds prévus (objectifs du programme, services administratifs, durée de l'engagement et contribution provinciale...); enfin, dans chacune des Législatures, une loi vote les fonds exigés et met sur pied les services administratifs.

Naturellement, l'utilisation de ces fonds est surveillée par les autorités fédérales; comme l'explique un haut-fonctionnaire (8), un programme à frais partagés vise à permettre au gouvernement provincial d'assurer un service qui dépend de lui en vertu de la Constitution, grâce à la contribution partielle du gouvernement fédéral; toutefois, pour assurer le contrôle nécessaire, Ottawa doit se prononcer sur la pertinence des projets provinciaux avant qu'ils ne soient mis en train, ce qui signifie certaines contraintes.

C'est précisément contre ces contraintes que se sont élevées les autorités provinciales, parce qu'elles entravaient la marche normale de leur planification budgétaire, en les obligeant à consacrer des fonds à des fins qu'elles ne jugeaient pas prioritaires, faute de quoi l'aide fédérale serait restée inutilisée. Il faut ajouter à cette objection l'argument constitutionnel, auquel nous reviendrons.

2-2 Négociation sur une formule de retrait des programmes conjoints (1964-?).

De là, lors de la conférence de Québec (mars-avril 1964), les prises de position très fermes du gouvernement Lesage sur cette question. Québec proposait en somme que toute province ait le droit de ne pas participer à un programme fédéral, et que dans cette hypothèse Ottawa accepte de verser au gouvernement de cette province l'équivalence fiscale

(complétée par une équivalence financière le cas échéant) des fonds qu'il aurait autrement consacrés à cette province.

Le 15 août 1964, après quelques semaines de négociations difficiles, M. Pearson faisait connaître la contre-proposition fédérale (9): la formule de retrait était acceptée, et sur les vingt points d'impôt sur le revenu des particuliers qui étaient "abattus" en faveur du Québec par Ottawa, quatorze valaient pour l'assurance-hospitalisation, un pour la formation professionnelle... La proposition fédérale prévoyait une période de transition, à la faveur de laquelle les frais véritables de chacun des programmes visés pourraient être évalués, soit de 1965 à 1970, afin de mettre au point une formule de retrait définitif.

Lors de la conférence des premiers ministres à Ottawa, du 15 au 17 novembre 1971, M. Robert Bourassa, faisant un tour d'horizon de ces négociations, rappelait qu'en octobre 1969 le Québec avait bel et bien proposé une telle formule de retrait définitif, mais qu'à Ottawa on avait cru bon de reporter l'expiration de la période de transition à avril 1972, à cause des négociations constitutionnelles en cours, de la réforme fiscale et de l'étude sur l'évolution des coûts des programmes conjoints. M. Bourassa déclare que "le gouvernement du Québec veut mettre fin aux arrangements provisoires concernant les programmes d'assurance-hospitalisation et d'assurance-santé pour les remplacer par une

formule de retrait définitif". Cette formule devra présenter deux caractéristiques qui rappellent les exigences répétées des provinces: les paiements seront inconditionnels (aucun contrôle administratif de la part d'Ottawa); la part du budget des provinces par rapport à celle d'Ottawa dans ces programmes ne devra pas augmenter.

Ce rappel historique nous permet d'évaluer l'importance de l'aide financière fédérale dans une multitude de domaines; en 1963, dans sa déclaration à la conférence fédérale-provinciale du 25 novembre, à Ottawa, M. Jean Lesage estimait qu'en 1960 les subventions fédérales représentaient près de dix-huit pour cent du revenu général brut des provinces, alors qu'en 1952 elles n'en représentaient que six pour cent; il nous permet aussi de souligner la continuité des réactions provinciales face à ces subventions, toujours fondées sur le principe d'un partage des ressources entre les gouvernements en fonction du partage des compétences constitutionnelles (10).

Il est temps de nous interroger sur la validité constitutionnelle, non pas des programmes conjoints, mais plus généralement des subventions conditionnelles du gouvernement fédéral aux provinces, ce qui nous amène à traiter du pouvoir général de dépenser.

3- Aspects constitutionnels des subventions du gouvernement fédéral aux provinces.

Comme l'explique D.V. Smiley (11), il existe une sorte d'équivalence entre des termes comme "programme à frais partagés", ou "versements conditionnels", à moins qu'on ne préfère l'expression américaine "grant-in-aid": ce sont, dit-il, des arrangements en vertu desquels les autorités fédérales accordent des fonds aux provinces pour des fins précisées par Ottawa. Mais ces arrangements ont toujours pour point commun d'être fondés sur le pouvoir général de dépenser.

3-1 Les arguments fondés sur le pouvoir général de dépenser.

Une première thèse en faveur d'un tel pouvoir est celle du Doyen Frank Scott (12), de McGill, qui voit là une émanation de la prérogative de la Couronne; tous les fonds qui sont réunis par le Trésor deviennent la propriété de la Couronne, qui peut en disposer comme elle l'entend, pourvu bien sûr qu'elle ait obtenu l'autorisation préalable du Parlement ou de la Législature. C'est dire que la Couronne a le loisir de faire des libéralités, ou de s'engager par contrat, et ce pouvoir lui appartient en vertu de la prérogative royale et de la "common law" sans qu'il ait été besoin de le prévoir dans l'Acte de 1867; l'inconvénient de cette doctrine, c'est qu'elle vaut tout autant pour les Législatures

(Sa Majesté du chef des provinces) que pour le Parlement du Canada... en sorte qu'on ne voit plus très bien à quoi rime le partage des pouvoirs législatifs.

La seconde thèse, plus fréquemment citée, se fonde sur les paragraphes 1A) et 3) de l'article 91 de l'A.A.N.B., qui se lisent respectivement comme suit: "la dette et la propriété publiques" et "le prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation"; d'après cette doctrine, les fonds prélevés par le gouvernement fédéral pour des fins qui ne sont pas exclusivement provinciales font partie de la propriété publique, et il peut en disposer. Il faut toutefois préciser le sens de cette thèse à l'aide des arrêts du Conseil Privé qui ont porté là-dessus. Ils ne sont pas nombreux: il y en a deux seulement (13).

Dans la première, Ref. Re Employment and Social Insurance Act (14), le Comité judiciaire du Conseil Privé avait à se prononcer sur la validité d'une Loi fédérale de 1935 (c. 38), qui avait pour objet de mettre sur pied un régime obligatoire d'assurance-chômage, alimenté par les contributions de l'Etat fédéral, des employeurs et des salariés. Le préambule de la loi prenait soin de préciser que la création d'un tel régime d'assurance-chômage était essentielle à la "paix, l'ordre et le bon gouvernement" du Canada, assertion dont le bien-fondé doit être évalué à la lumière des conditions économiques prévalant au cours des années 30.

Les procureurs fédéraux invoquèrent en outre devant le Conseil Privé les compétences générales attribuées au Parlement fédéral par les paragraphes 1 et 3 de l'article 91, B.N.A. Act, pour conclure que les sommes prélevées sur les employeurs et les salariés aux fins du régime faisaient dès lors partie de la propriété publique, et qu'à ce titre le Parlement avait les pouvoirs voulus pour décider que l'argent ainsi prélevé serait versé à la Caisse d'assurance-chômage. Le Conseil estime en réponse qu'on ne peut mettre en doute la possibilité pour le Dominion de prélever des fonds, par le moyen d'un impôt ou autrement, et de les affecter par la suite à une Caisse pour des fins spécifiques; la question n'est pas de savoir si les fonds ont été perçus par voie d'imposition, mais bien d'examiner si l'usage qui en est fait correspond aux compétences du Dominion:

> "... assuming that the Dominion has collected by means of taxation a fund, it by no means follows that any legislation which disposes of it is necessarily within Dominion competence. It may still be legislation affecting the classes of subjects enumerated in s. 92, and, if so, would be ultra vires". (15)

Le Conseil considère que la loi fédérale a pour objet véritable ("pith and substance") de créer un régime d'assurance, et d'affecter les droits civils des employeurs et des salariés dans chacune des provinces; en conséquence, elle est invalide.

La Commission Tremblay a étudié les motifs de cet arrêt (16). D'après ses conclusions, le Conseil Privé a jugé que la loi était exorbitante des pouvoirs du Parlement fédéral, et qu'aucune situation d'urgence ne la justifiait, de telle sorte que la mention de la clause de "l'ordre, la paix, le bon gouvernement" (art. 91) dans la loi elle-même n'avait aucun effet. Aux yeux des juristes de la Commission, c'est là qu'il faut voir le motif essentiel de la nullité de la loi; et il est encore plus significatif que le Conseil ait pris ensuite la peine de s'attarder aux arguments des procureurs fédéraux en faveur du pouvoir général de dépenser. Ces arguments, d'après la Commission, ont été rejetés expressément, et le pouvoir général de dépenser n'a aucun fondement depuis cette décision du Conseil Privé.

L'interprétation de la Commission s'oppose ainsi à une autre conception des choses, adoptée de préférence par les milieux fédéraux, selon laquelle la cause de la décision doit être recherchée dans la relation étroite que créait la loi entre la perception des fonds et la fin poursuivie par le gouvernement fédéral (17). Le Parlement, en réalité, avait statué à la fois en matière d'imposition et sur la dépense corrélative, et le Conseil Privé avait dû conclure que les fonds n'avaient pas été perçus pour des fins fédérales, mais pour des fins provinciales. C'est la raison pour laquelle on s'interrogea à Ottawa sur la validité constitu-

tionnelle de la Loi sur les pensions de vieillesse (1926-27), et qu'une modification du texte de l'Acte de 1867 devait être proposée aux provinces en 1951. On sait qu'entre-temps la décision du Conseil Privé dans l'affaire de l'assurance-chômage avait provoqué une autre modification du texte constitutionnel en 1940, suite aux recommandations de la Commission Rowell-Sirois (18).

L'interprétation fédérale devait recevoir une confirmation dans une décision de la Cour de l'Echiquier, en 1957 (19): Angers c. ministre du Revenu. M. François Albert Angers avait refusé, pour une question de principe, d'inscrire ses enfants conformément à la Loi de 1944 sur les allocations familiales (8-9 Geo. VI c. 40), alléguant que cette loi fédérale "modifie les principes du droit civil relativement à la puissance paternelle, et transforme le droit familial de la province ..." Le juge Dumoulin conclut que cette loi n'est absolument pas une mesure éducative, mais au contraire une mesure de "bienfaisance nationale", qui s'assimile aux exigences du "bon gouvernement du Canada"... et rappelle enfin les termes de l'arrêt du Conseil Privé sur l'assurance-chômage, à l'effet que les Législatures ne peuvent "rechercher, par voies latérales, ce que la Constitution soustrait à leur atteinte directe". En l'occurrence, il faut le préciser, la loi ne statuait pas sur la perception des fonds requis, de telle sorte que le Parlement disposait tout simple-

ment des fonds consolidés, perçus présumément à des fins fédérales.

Il résulte de tout ceci que toute dépense fédérale destinée à aider une province est valable en droit constitutionnel dans les trois cas suivants (20): si la subvention est faite de façon accessoire à un pouvoir énuméré à l'article 91; si elle est faite dans un domaine de juridiction conjointe (comme l'agriculture); si elle est accordée par une loi qui autorise le gouverneur-général en Conseil, ou un ministre, à disposer de fonds en faveur des provinces pour une fin provinciale, mais sans poser de conditions, sans traiter effectivement ("operatively") d'une matière de compétence provinciale...

Ces distinctions, qui sont celles de D.V. Smiley, recoupent les catégories énumérées en 1939 par les juristes Gouin et Claxton, dans le cadre de leurs travaux pour la Commission Rowell-Sirois (21). Ils avaient donc distingué, pour leur part, quatre formules spécifiques, à l'usage du Dominion, pour lui permettre de dépenser de l'argent dans des matières de compétence provinciale:

(a) les subventions qui dépensent des fonds sans autorisation statutaire spécifique: Gouin et Claxton donnent l'exemple de l'aide à la lutte contre les maladies vénériennes, comprise dans le budget du ministère de la Santé et renouvelée chaque année de 1919 à 1931;

(b) les subventions autorisées par un statut (une loi), sous réserve d'un accord ultérieur entre le Dominion et une province; c'est le cas de la majorité des subventions conditionnelles, comme la Loi de coordination des bureaux de placement (1918, c. 21), ou la Loi de l'enseignement technique (1919, c. 73);

(c) les subventions pour une fin provinciale en vertu d'une loi qui définit explicitement les termes suivant lesquels les fonds seront mis à la disposition des provinces participantes; Gouin et Claxton ne citent qu'un seul cas, celui de la Loi des pensions de vieillesse (1926-27, c. 35);

(d) les subventions accordées par une loi du Dominion qui de façon effective ("operatively") traiterait d'une matière de compétence provinciale.

Bref, la quatrième formule est toute hypothétique; la troisième n'est pas fondée en droit constitutionnel, et on sait que la Constitution a été modifiée en 1951 précisément pour cette raison; la première est un cas d'espèce, et la deuxième enfin présente le plus d'intérêt, puisqu'elle a été utilisée très souvent. Dans ce cas, c'est l'accord avec la province qui prévoit explicitement les conditions de l'aide fédérale, et qui traite explicitement du contenu du programme, de telle sorte que la loi est pour ainsi dire privée de son contenu normatif, et adoptée par le Parlement à seule

fin de permettre l'accord ultérieur. La nuance est importante, puisqu'elle a été reprise en 1969 par le gouvernement du Canada dans un document volumineux intitulé "Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament" (22); le pouvoir général de dépenser est défini comme suit: "Constitutionally... the term "spending power" has come to have a specialized meaning in Canada: it means the power of Parliament to make payments to people or institutions or governments for puposes on which it (Parliament) does not necessarily have the power to legislate"..

Ce document revêt une significatio particulière puisqu'il se propose de recenser les programmes entrepris par le gouvernement fédéral et ceux des provinces jusqu'en 1969 sur la base du pouvoir général de dépenser; l'analyse qui en est faite, et les suggestions qui sont ensuite présentées, donnent une idée des tendances doctrinales que favorise le gouvernement fédéral, et c'est pouquoi nous allons nous y arrêter.

3-2 Les positions fédérales 1968-1969.

A titre de programmes fédéraux fondés principalement sur le pouvoir général de dépenser, par opposition à ceux qui sont fondés sur les pouvoirs législatifs du Parlement, le document donne les exemples suivants:

- la redistribution du revenu entre les personnes, comme les allocations familiales ou l'aide fournie aux provinces dans le cadre du Régime d'Assistance Publique du Canada;
- les versements de péréquation qui ont pour but de normaliser la qualité des services publics (santé, bien-être, éducation, réseau routier) partout au Canada, l'assurance-hospitalisation, ou les subventions inconditionnelles à l'enseignement supérieur;
- les programmes à vocation régionale, comme le Fonds de développement économique rural, le programme ARDA, ou les subventions administrées par le ministère de l'Expansion économique régionale;
- des projets précis, mais d'importance nationale, dont le plus connu est l'Exposition universelle de Montréal, en 1967.

M. Trudeau, qui présentait ce document, estime qu'en 1968-69 le gouvernement fédéral consacrait trente-deux pour cent de son budget à de tels programmes; notamment, quinze pour cent du budget fédéral était consacré à des subsides conditionnels aux gouvernements, sans parler des subsides inconditionnels, et des versements aux individus ou aux institutions.

Ces programmes ont pour caractéristique commune de viser à l'égalité des chances entre les canadiens, quelle que

soit la province qu'ils habitent: égalité pour les individus, mais aussi, qualité égale des services publics, et qualité égale des possibilités de développement régional. On retrouve ici, dans la présentation qui est faite par M. Trudeau des initiatives fédérales, un thème central du document soumis l'année précédente par M. Lester B. Pearson, alors premier ministre du Canada, à la Conférence constitutionnelle d'Ottawa: "Federalism for the Future" (23):

> "We believe that the Government of Canada must have the power to redistribute income, between persons and between provinces, if it is to equalize opportunity across the country. This would involve, as it does now, the rights to make payments to individuals, for the purpose of supporting their income levels - old age security pensions, unemployment insurance, family-allowances - and the right to make payments to provinces, for the purpose of equalizing the level of provincial government services" (24)

Les propositions fédérales sont fondées sur les deux hypothèses suivantes: il n'est pas possible, dans un Etat (fédéral) moderne, de trancher de manière définitive la question du partage des compétences; le gouvernement fédéral doit avoir le pouvoir d'assurer l'égalité entre tous les canadiens, parce que le Parlement d'Ottawa représente tous les canadiens et parle au nom de l'intérêt national.

En postulant l'impossibilité d'un partage définitif des pouvoirs, le gouvernement fédéral reprend une thèse

maintes fois exposée par les auteurs, surtout au Canada anglais; mais il s'inscrit en faux contre les prétentions du Québec à réaliser un tel partage, non seulement législatif, mais fiscal. Pour Ottawa, l'idée d'une ligne de démarcation nette entre les compétences fédérales et les compétences provinciales est incompatible avec les exigences de l'Etat du XXème siècle; en outre, l'idée que les provinces puissent satisfaire elles-mêmes à leurs besoins, grâce à une extension de leurs pouvoirs fiscaux, se trouve contredite dans les faits, puisque les impôts ne rapportent pas autant dans les provinces pauvres, et que celles-ci auront toujours besoin de l'aide fédérale pour maintenir la qualité de leurs services publics.

Ce que le gouvernement fédéral propose d'inscrire dans le texte constitutionnel, ce n'est pas un nouveau partage des pouvoirs, mais le droit du Parlement d'Ottawa de contribuer aux programmes et aux services assurés par les gouvernements provinciaux; le droit du Parlement de faire aux provinces des versements inconditionnels quand il le juge à propos; le droit, enfin, du Parlement d'Ottawa, à verser des subventions conditionnelles aux provinces, dans le cadre de programmes fédéraux-provinciaux qui auront été l'objet d'un consensus parmi les provinces.

De plus, le pouvoir fédéral de dépenser devra recevoir d'autant plus de portée dans le texte de la Constitu-

tion, que les pouvoirs législatifs du Parlement auront été davantage précisés et contenus dans d'étroites limites:

> "If Parliament's powers to legislate in the national interest are reasonably broad, its freedom to spend to this end, where provincial jurisdiction is involved, could be limited. If on the other hand, its powers to legislate were narrow in relation to present and potential national needs, the freedom to spend would have to be relatively untrammeled". (25)

C'est ici que la nuance entre l'aspect normatif de la loi et ses conséquences budgétaires est la plus nette. En effet, il devient théoriquement possible pour le Parlement de faire des lois importantes quant aux sommes qu'elles engagent, mais dont le contenu "législatif" soit nul: ce serait le cas des subventions inconditionnelles versées aux provinces pauvres pour les aider à assurer des services publics de qualité satisfaisante, même dans des champs de compétence qui relèvent de celles-ci exclusivement.

Quant aux programmes fédéraux-provinciaux, c'est-à-dire aux subventions conditionnelles touchant des matières provinciales, ils deviendraient possibles à partir du moment où la majorité des provinces, calculée selon leur mode de représentation par sections au Sénat, auraient signifié leur consentement: dans ce cas, les gouvernements provinciaux des provinces participantes recevraient les versements prévus, mais les gouvernements de provinces non participan-

tes n'auraient droit à aucune compensation. Celle-ci serait versée par Ottawa directement aux citoyens de ces provinces, selon l'importance des sommes versées dans le reste du pays, et proportionnellement à la population de ces provinces. Cette solution, selon Ottawa, permet d'éviter l'injustice fiscale que certaines provinces dénonçaient à cause des programmes conjoints.

La réponse des provinces à ces propositions fut négative: même si aux yeux des représentants d'Ottawa il n'existe aucune raison, "ni constitutionnelle, ni administrative", de remettre les compensations aux gouvernements plutôt qu'aux citoyens des provinces non participantes, l'évidence présumée de cette assertion n'apparut absolument pas aux représentants des provinces, qui avaient tendance à croire au contraire que l'effet de redistribution entre les régions plus ou moins favorisées du pays aurait été atteint tout aussi bien si la compensation avait été versée aux gouvernements provinciaux (26). Sur cette question des versements directs aux individus, Ottawa avait adopté la même position, en 1969, dans un autre document: "Sécurité du revenu et services sociaux", dans les termes suivants:

> "Bluntly, a sense of community is less likely to exist where taxes are imposed to help governments rather than to help people" (27).

4- Le déclin du pouvoir judiciaire et l'émergence du "fédéralisme exécutif".

La thèse fédérale est-elle fondée en droit constitutionnel? Nous avons vu que l'interprétation judiciaire du pouvoir de dépenser laisse beaucoup de questions en suspens, et que le pouvoir central s'est fréquemment prévalu de ces zones d'ombre pour prendre des initiatives très diverses. Le document dont nous avons donné un aperçu n'aborde que très rapidement la question de la validité constitutionnelle du pouvoir de dépenser: les juristes ne s'entendent pas sur le sens qu'il convient de donner à la décision de l'assurance-chômage, et d'autre part, dit-on, personne ne paraît aujourd'hui disposé à demander de nouveaux éclaircissements aux tribunaux; en fait, seule la province de Québec s'est opposée aux dépenses fédérales pour des questions de principe.

> "Federal spending now supports so much of the established political, social, and économic structure of the country that prudent men hesitate to take steps that might wipe it out" (28)

Le pouvoir judiciaire ne paraît plus apte, aujourd'hui, à modifier substantiellement l'ordre des choses au sein du système fédératif canadien. La Fédération présente maintenant les traits d'un compromis administratif, où on a de plus en plus de peine à reconnaître la trace des arrêts du Conseil Privé; les négociations fédérales-provinciales,

les consultations fréquentes entre fonctionnaires fédéraux et provinciaux, ont donné naissance à des arrangements si nombreux qu'ils défient l'analyse. Nous nous proposons maintenant de décrire rapidement l'entrée en scène du fédéralisme "exécutif".

4-1 Les ambiguïtés inhérentes à l'interprétation de la constitution canadienne et le déclin du contrôle judiciaire.

Nouveau fédéralisme ou fédéralisme exécutif, est-ce là même chose? La première formule appartient à la Commission Tremblay (29), qui entendait désigner par là l'ensemble des mesures centralisatrices prises par le gouvernement fédéral depuis la fin du second conflit mondial; au lieu de mettre en oeuvre les dispositifs inclus par John A. Macdonald dans l'Acte de 1867, comme le pouvoir de désaveu, la nomination des lieutenants-gouverneurs et celle des principaux juges, le pouvoir central utilise deux armes, qui sont le pouvoir général de dépenser (corollaire du pouvoir de "taxer" prévu à l'article 91, 3), et le pouvoir général de légiférer, que certains juristes se sont appliqués à déduire du préambule de l'article 91.

La seconde formule a été proposée par certains auteurs anglo-canadiens (30), pour rendre compte d'une caractéristique commune à toutes les Fédérations actuelles, y compris

la Fédération canadienne, soit l'existence de relations de plus en plus étroites entre les "instances exécutives" du pouvoir central et des pouvoirs régionaux, à l'exclusion du rôle traditionnellement dévolu aux corps législatifs (Parlement d'Ottawa ou Législatures provinciales). Ministres et fonctionnaires fédéraux et provinciaux sont engagés dans un processus mi-consultatif, mi-décisionnel, où il devient impossible de distinguer la part de chacun.

L'évolution du contrôle judiciaire des pouvoirs législatifs au Canada rend compte de ce déplacement du centre de gravité du droit constitutionnel. Et cette évolution ne s'explique pas sans un retour aux grandes options adoptées par le Conseil Privé de Londres, qui a été le véritable artisan de l'équilibre des pouvoirs entre Ottawa et les provinces depuis les débuts de la Confédération. Il ne saurait toutefois être question de faire ici le relevé des grandes décisions du Conseil Privé, et d'en expliquer la portée; nous voulons simplement montrer la nature du revirement qui est intervenu dans la jurisprudence du Conseil en 1946, dans l'affaire Canada Temperance Federation (31), trois ans avant que le Conseil n'accepte que dorénavant la Cour Suprême du Canada soit le tribunal de dernière instance au Canada, en vertu d'une loi du Parlement d'Ottawa (32).

On peut considérer, pour saisir l'ensemble de la question, que les juristes canadiens se sont toujours parta-

gés en deux clans pour ce qui est de l'interprétation qu'il fallait donner des énumérations de pouvoirs législatifs contenus dans les articles 91 et 92 de l'Acte de 1867 (33). Il s'agit plus exactement de définir la portée du fameux préambule de l'article 91, qui se lit comme suit:

> "91. Il sera loisible à la Reine, sur l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambres des Communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignés aux législatures des provinces; mais, pour plus de certitude, sans toutefois restreindre la généralité des termes plus haut employés dans le présent article, il est par les présentes déclaré que (nonobstant toute disposition du présent acte) l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés"

On a pu se demander, à la lecture de l'A.A.N.B., si cette loi britannique créait un Etat "quasi fédéral"; le préambule de l'article 91 y est pour beaucoup, à cause de la compétence très générale qu'il confie au Parlement pour "la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada". S'agit-il véritablement d'un pouvoir général de légiférer, dont l'énumération qui suit ne contient que des illustrations? S'agit-il au contraire d'une clause de style, auquel cas les catégories énumérées constituent la source des pouvoirs législatifs fédéraux?

La première interprétation a été proposée notamment par M. Bora Laskin, dans un important article publié en 1947 (34); c'est, a dit plus tard la Commission Tremblay, la thèse de l'école macdonaldienne, i.e. la thèse de la centralisation (35). Selon M. Laskin, il ne fait aucun doute que la source des pouvoirs généraux de l'Etat central se trouve dans le préambule, qui,

> "constitue le domaine complet et intégral de la compétence du Dominion, et... par l'énumération qui le suit, illustre tout simplement ce qui fait partie du pouvoir de légiférer pour l'ordre, la paix et le bon gouvernement" (36)

La contrepartie de cette proposition, c'est que les pouvoirs énumérés des provinces, à l'article 92, sont des exceptions du pouvoir général du Dominion, et doivent recevoir l'interprétation appropriée, c'est-à-dire restrictive...

Dans cette perspective, il devient possible d'interpréter les pouvoirs provinciaux selon la fin poursuivie, plutôt que selon les catégories de sujets comprises dans l'énumération de l'article 92. Cela signifie que même si une loi du Parlement d'Ottawa "se rapporte" à une matière qui appartient sans doute possible au domaine provincial, il faut encore se demander si la fin poursuivie par le Parlement est fédérale ou provinciale; la loi n'est "ultra vires" du Parlement que s'il a poursuivi une fin provinciale. Si au contraire la fin envisagée touchait à l'intérêt national, le Parle-

ment avait les pouvoirs nécessaires en vertu des termes généraux du préambule de l'article 91. C'est pourquoi on a pu qualifier de "téléologique" (i.e. finaliste) l'interprétation de M. Laskin, interprétation qui a d'ailleurs été défendue depuis lors par plusieurs auteurs.

Le Conseil Privé a interprété les articles 91 et 92 d'une toute autre manière. De façon constante, il a voulu trouver dans le texte de ces deux articles l'alpha et l'oméga des intentions de ses rédacteurs. Il a privilégié l'approche "par catégories", aux dépens de l'interprétation finaliste;

> "...la matière devait prévaloir sur la fin de la législation, la catégorie juridique sur le fait..." (37);

en conséquence, le siège et la source des compétences fédérales se trouvent dans l'énumération de l'article 91, et inversement les matières énumérées à l'article 92 ne sont pas de simples exceptions, mais la source d'une souveraineté limitée à ces matières.

Le Conseil Privé a-t-il violé la volonté des Pères de la Confédération? Ce n'est pas l'avis de M. Jacques Brossard, dans son ouvrage "La Cour Suprême et la Constitution":

> "Nous savons qu'en fait, la jurisprudence du Comité judiciaire n'avait aucunement favorisé les provinces au détriment systématique de l'Etat fédéral, mais tendait au contraire, dans l'ensemble, à permettre un équilibre qui n'existait pas dans le B.N.A. Act de 1867" (38).

Pourtant la jurisprudence du Conseil Privé a attiré les foudres des partisans d'une interprétation plus "souple" des termes de la Constitution. M. Laskin, dans l'article cité plus haut, s'attaque plus particulièrement à une dizaine de décisions rendues vers les années 30, au nombre desquelles figure l'affaire de l'assurance-chômage (39)...

Cette décision, dit-il, est un "monument de rigidité judiciaire", dans la ligne de la logique "froide et abstraite" qui inspirait depuis au moins vingt-cinq ans les jugements de Viscount Haldane, du Conseil Privé, sans aucune considération pour la réalité canadienne. Le Comité judiciaire, dit Laskin, n'analyse aucunement le texte de la Loi de 1935, ne fait aucune mention des effets catastrophiques de la crise économique, et se borne à déclarer que l'état d'urgence invoqué par le préambule de la loi n'existe pas. Cela tient à l'extension abusive qui avait été donnée jusque-là à l'alinéa 13 de l'article 92 ("propriété et droits civils dans la province"), pour y inclure en fait l'ensemble des droits des citoyens du Dominion qu'aucune loi fédérale ne peut affecter parce qu'ils peuvent faire l'objet d'une loi provinciale. Evidemment, c'est la négation même de

l'interprétation finaliste mise de l'avant par Laskin; c'est, dit-il, supposer que les articles 91 et 92 répartissent des domaines de compétence fédérale ou provinciale, alors qu'en réalité ils répartissent entre Ottawa et les provinces des,

> "pouvoirs de légiférer à des fins diverses, ces fins elles-mêmes pouvant se rattacher ou bien à la paix, l'ordre, le bon gouvernement, ou bien à des catégories énumérées de sujets..." (40)

Le fondement de cette thèse finaliste, poursuit-il, se trouve dans la jurisprudence même du Conseil Privé, chaque fois qu'il a été amené à utiliser la doctrine dite du "double aspect" (source de la doctrine des pouvoirs ancillaires ou incidents), c'est-à-dire à considérer que le contenu d'une loi pouvait, d'une certaine manière ou sous l'un de ses aspects, se rattacher à une catégorie de sujets comprise dans l'article 92, et néanmoins, sous un autre aspect, se trouver lié à l'intérêt national. La première occasion où le Conseil Privé a adopté cette façon de voir, c'est l'affaire "Russell v. The Queen" (41), en dépit des tentatives ultérieures de Viscount Haldane pour y voir, a posteriori, une application de la théorie de l'urgence...(42)

Toutes ces savantes ambiguïtés, conclut Laskin, ont enfin été levées par la décision de Viscount Simon dans l'affaire Canada Temperance Federation (43), qui écarte pour de bon la doctrine de l'urgence et revient à une saine inter-

prétation de la décision "Russell v. The Queen", c'est-à-dire à une interprétation finaliste, pour définir en ces termes le critère de la compétence législative:

> "In their Lordships' opinion, the true test must be found in the real subject matter of the legislation; if it is such that it goes beyond local or provincial concern or interests and must from its inherent nature be the concern of the Dominion as a whole... then it will fall within the competence of the Dominion Parliament as a matter affecting the peace, order and good government of Canada, though it may in another aspect touch upon matters specially reserved to the Provincial Legislatures" (44)

C'est la première illustration du critère dit des "dimensions nationales". La décision Canada Temperance Federation a suscité les espoirs de Laskin, qui entrevoit le jour où les décisions des tribunaux seront prises "à la lumière de notre société et des problèmes d'aujourd'hui"(45); elle a suscité les inquiétudes de la Commission Tremblay, qui rappelle l'avertissement de Lord Watson dans l'affaire dite de la "prohibition locale", dès 1896:

> "Dès qu'on aurait admis la compétence du Parlement du Canada, à adopter des lois d'application générale dans tout le Dominion sur des sujets qui, en chaque province, sont essentiellement d'intérêt local ou privé, en prenant pour acquis que ces sujets se rapportent également à la paix, à l'ordre et à la bonne administration du Dominion, il n'est guère de sujets énumérés à l'article 92 qui échapperaient à sa compétence, dont l'exercice exclurait celle des assemblées législatives provinciales" (46)

Depuis que la Cour Suprême est devenue, en 1949, le tribunal de dernière instance pour les affaires canadiennes, elle a adopté de façon constante et sans se démentir la doctrine des dimensions nationales, dans quatre décisions importantes (47). Nous rappellerons simplement la teneur de deux décisions récentes.

Dans l'affaire "Munro c. National Capital Commission", la Cour avait à déterminer si le Parlement, par la Loi sur la Capitale Nationale de 1958 (c. 37, art. 13), pouvait donner à la Commission de la Capitale Nationale le droit d'exproprier un terrain dont le zonage dépend d'une loi provinciale: en l'occurrence, la ferme de M. Munro, située en Ontario. Tout en admettant que la compétence provinciale exclusive sur la propriété et le zonage ne fait pas de doute, le juge Cartwright estime que là n'est pas la véritable substance de la Loi, qui vise bien plutôt à aménager les environs d'Ottawa, "afin que la nature et le caractère du siège du gouvernement du Canada puissent être en harmonie avec son importance nationale". D'une part, cette matière ne figure ni à l'article 91, ni à l'article 92 du B.N.A. Act, ce qui suffirait à la faire tomber sous l'empire du préambule de l'article 91 (48): d'autre part, si on lui applique le critère formulé par Viscount Simon dans "Canada Temperance Federation", on arrive à la conclusion que la question est d'intérêt national:

> "I find it difficult to suggest a subjet matter of legislation which more clearly goes beyond local or provincial interests and is the concern of Canada as a whole than the development, conservation and improvement of the National Capital Region" (49)

L'année suivante, le gouvernement de M. Pearson demandait un avis consultatif à la Cour Suprême, sur la question de savoir si les droits de propriété et les compétences législatives sur les gisements miniers sous-marins, au large de la Colombie-Britannique, appartenaient à cette province ou à Ottawa. La question était particulièrement nette dans le cas de la Colombie-Britannique, puisque la mer territoriale canadienne au large de cette province avoisine immédiatement les eaux internationales, alors que du côté de l'Atlantique, les fonds marins du Golfe du Saint-Laurent sont partagés entre les territoires de plusieurs provinces.

La décision de la Cour devait être en faveur du pouvoir central (50). Le texte de l'avis consultatif est peu explicite, mais invoque la doctrine des dimensions nationales; la Cour précisa au surplus que,

> "les pouvoirs reconnus par le droit international aux Etats souverains reviennent au Canada au gouvernement central" (51).

C'est ce qui fait dire à certains commentateurs que la Cour Suprême a bouclé la boucle avec la fameuse décision du Conseil Privé dans "Russell c. The Queen", et qu'on

peut maintenant s'attendre à ce que le gouvernement fédéral, dans tout litige porté devant ce tribunal, fonde désormais sa compétence législative sur le préambule de l'article 91 (52), avec quelque chance de succès.

Faut-il conclure que la Cour Suprême a joué depuis 1949 un rôle exclusivement centralisateur? Cette thèse est celle de Jacques Brossard (53), qui considère que les décisions de la Cour depuis 1949 ont "fortement favorisé le pouvoir central". Cette influence se serait exercée dans quatre directions: réapparition de la doctrine des dimensions nationales; interprétation large de la compétence implicite de l'Etat fédéral en matière d'aéronautique, et de ses compétences en matière commerciale et pénale, aux dépens de la compétence provinciale sur la propriété et les droits civils; élargissement des champs d'action du pouvoir central, comme le droit du travail ou les libertés fondamentales; accroissement de la latitude des fonctionnaires fédéraux dans l'exécution de leur travail. Il convient de préciser, toutefois, que pour d'autres juristes le véritable rôle de la Cour Suprême n'a pas été à ce point centralisateur (54).

Quoi qu'il en soit, une chose est certaine: les recours devant la Cour Suprême en matière constitutionnelle deviennent plus rares. Cela tient pour une part au fait que tout litige doit être fondé sur une loi, dont on met en doute la validité; or nous avons vu que dans plusieurs domaines

où la compétence fédérale est douteuse, le gouvernement d'Ottawa présente au Parlement une loi qui ne contient pas véritablement les détails de la politique poursuivie, mais constitue une sorte d'autorisation à disposer de fonds aux termes d'un accord à venir avec une ou plusieurs provinces. Cela tient aussi à ce que les gouvernements provinciaux et notamment celui du Québec contestent l'impartialité de la Cour Suprême, et hésitent à recourir à son arbitrage. Enfin, les intérêts privés qui dans le passé avaient été à la source de plusieurs litiges importants ont cessé de voir dans le pouvoir judiciaire un rempart contre les atteintes des lois fédérales à la propriété privée (55)...

Nous avions cité, au début de cette deuxième partie, les trois éléments du fédéralisme classique (selon A.V. Dicey): le partage des pouvoirs, la suprématie de la loi et de la Constitution, et l'autorité d'un haut-tribunal, arbitre du partage des pouvoirs et interprète de la Constitution. De ces trois éléments, lequel s'applique encore au régime fédératif canadien? A ce point de notre exposé, nous sommes en mesure de conclure que le contrôle judiciaire s'est effacé, et avec lui une certaine idée du fédéralisme canadien. Le texte de l'Acte de 1867 reçoit une interprétation qui est celle des hommes politiques et des hauts-fonctionnaires, plutôt que celle des tribunaux, Conseil Privé ou Cour Suprême.

4-2 Les conférences fédérales-provinciales comme indice de l'émergence d'un "fédéralisme exécutif".

Il y a cinq ans, le gouvernement fédéral demandait à l'Institut de relations intergouvernementales de l'Université Queen's de préparer, en collaboration avec les gouvernements des provinces, une étude sur l'ensemble des structures de liaison entre les gouvernements:

> "Liaison intergouvernementale dans le domaine de la fiscalité et de l'économique" (56).

Ce rapport apporte une pierre à l'édifice, mais le plan de l'ouvrage reste à établir. Nous connaissons mieux les moyens employés par les gouvernements pour communiquer entre eux, mais personne ne s'est encore risqué à prédire le sens de l'évolution du système canadien au cours des prochaine années.

Depuis la première conférence interprovinciale, convoquée par Honoré Mercier en 1887 (57), le nombre et l'importance des conférences fédérales-provinciales, des conférences annuelles au niveau ministériel, et des comités consultatifs fédéraux-provinciaux, se sont accrus au rythme des changements économiques et sociaux au Canada. En 1957, il y avait 64 comités fédéraux-provinciaux; en juillet 1965, au moment de la Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres, on en a dénombré 125 (58). En annexe au rapport

précité de l'Institut de relations intergouvernementales, figure une liste de 170 "rouages et procédés de liaison", que les auteurs du rapport partagent en quatre groupes: comités fédéraux-provinciaux, comme le Comité du Régime Fiscal; comités interprovinciaux, comme la Conférence annuelle des ministres des Mines; associations quasi autonomes, comme le Conseil canadien des ministres des Ressources naturelles; groupements divers ou subdivisions des Comités fédéraux-provinciaux.

A l'origine, la plupart de ces mécanismes de consultation se préoccupaient de la coordination nécessaire là où les programmes en cours étaient de compétence mixte ou conjointe, en matière d'énergie, de ressources naturelles, ou d'agriculture, par exemple. Aujourd'hui, le champ d'action des comités fédéraux-provinciaux s'est élargi considérablement, et il arrive qu'ils s'intéressent à des matières qui appartenaient traditionnellement à la compétence exclusive fédérale ou provinciale; cela est dû, dit-on, à l'interpénétration des politiques dans un Etat moderne (59).

Il ne nous appartient pas d'entrer dans le détail des négociations fédérales-provinciales, et d'essayer de démonter l'horlogerie administrative qui permet au fédéralisme canadien de s'adapter aux exigences du XXème siècle.

vies par un gouvernement moderne à des catégories de sujets énumérées au siècle dernier, que le temps et la nature des choses ont privé de leur sens premier.

Dans son ouvrage "Federal-Provincial Diplomacy", M. Richard Simeon fait l'historique des négociations fédérales-provinciales sur les régimes de pensions, le partage des ressources fiscales, et la Constitution (60). Il distingue, à titre de facteurs de tensions intergouvernementales, des considérations économiques, idéologiques, des considérations liées au prestige des gouvernements, et des approches différentes de certains problèmes (61). Force nous est de constater que les considérations de droit constitutionnel ne jouent qu'un rôle de second plan, et qu'à vrai dire les arguments juridiques, souvent qualifiés de vestiges du siècle dernier, sont une arme parmi d'autres pour les gouvernements en présence: ils font partie de leurs ressources politiques (62).

L'utilisation libérale de son pouvoir de dépenser par le gouvernement fédéral, l'effacement de l'arbitrage judiciaire en matière de partage des pouvoirs, la montée du fédéralisme de type "exécutif": ce sont les traits du nouveau fédéralisme canadien que nous avons cherché à faire ressortir. Ils permettent de mieux comprendre l'élaboration et la mise en place d'un dispositif à la fois politique, législatif et administratif, tel que celui que nous avons décrit dans une première partie en matière de formation professionnelle des adultes; ils permettent aussi de saisir les limites d'un effort d'analyse juridique qui se préoccuperait uniquement de rattacher l'une ou l'autre des politiques poursui-

vies par un gouvernement moderne à des catégories de sujets énumérées au siècle dernier, que le temps et la nature des choses ont privé de leur sens premier.

NOTES DEUXIEME PARTIE

(1) Voir: Report of Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, 1940, Book I, pp. 29-36, Laskin, pp. 1 à 12.

Report of the Quebec Royal Commission of Inquiry on constitutional Problems, 1956, vol. II, ch. IV, pp. 151 à 171, Laskin, pp. 12 à 19.

(2) Commission Tremblay (sur les problèmes constitutionnels) Québec, 1956, II, p. 99 sq.

(3) J.R. Mallory, "The 5 Faces of Federalism", Myth or Reality, p. 55 sq., Toronto Methuen, 1971.

(4) Commission Tremblay, 1956, II, p. 215 sq.

(5) Alexandre Brady, "Quebec and Canadian Federalism", Myth or Reality, p. 412 sq.

(6) Smiley, D. V. "Two Themes of Canadian Federalism", Canadian Jn. of Economics and Political Sc. 31 (1965), p. 87.

(7) Croisat, Maurice: "Les programmes conjoints et l'autonomie provinciale", L'actualité économique, 44e année, no 2, juillet- septembre 1968, p. 240.

(8) Intergovernmental Responsibility for Manpower Training, Tom Kent, Cahier de la Main-d'Oeuvre, Supplément 5, septembre 1967, Ottawa, p. 9.

(9) Claude Morin, Le pouvoir québécois en négociation, Montréal 1972, pp. 35-37.

(10) Robert Bourassa, Déclaration 5-6 juin 1970, conférence des ministres des finances à Winnipeg, et Jean-Jacques Bertrand, Déclaration 4-5 novembre 1968, conférence fédérale-provinciale à Ottawa.

(11) D.V. Smiley, Conditional Grants and Canadian Federalism, Toronto, 1963, Canadian Tax Foundation, p. 111.

(12) Id., p. 22, (l'exposé de la thèse du Doyen Scott se trouve dans 2 McGill Law Journal, 1955, p. 6).

(13) Smiley, D.V.: "Two Themes of Canadian Federalism" Canadian Jn. of Economics and Political Sc. 31, (1965), p. 86.

(14) A. G. Canada V., A. G. Ontario et al. Reference Re Employment and Social Insurance Act, Comité judiciaire du Conseil Privé, 1937 (1) D.L.R., 684, en appel de la décision de la Cour Suprême, [1936] 3, D.L.R. 644, (confirmé).

(15) Ibid. p. 687.

(16) Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, 1956, II, p. 218 sq.

(17) Interprétation soumise par un haut-fonctionnaire du ministère de la Justice à Ottawa en 1950, et citée par le document fédéral "Sécurité du Revenu et Services sociaux" en 1969. Voir aussi: Laskin, Canadian Constitutional Law, Toronto, 1969, p. 667.

(18) Rapport de la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces, Ottawa, 1940, vol. II, p. 40. La modification constitutionnelle a été acceptée par tous les gouvernements provinciaux y compris celui de M. Godbout.

(19) François-Albert Angers, The Minister of National Revenue, 1957, Ex. C.R. 83.

(20) Smiley, D. V., Conditional Grants, p. 20.

(21) Gouin (Léon - Mercier) Claxton (Brooke) Legislative Expedients and Devices Adopted by the Dominion and the Provinces, Royal Commission on Dominion-Provincial Relations, 1939, appendix 8, pp. 17 à 22.

(22) Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament, 1969, by the R. Hon. P.E. Trudeau, working paper presented by the federal government to a closed working Session of the Constitutional Conference on 11 June 1969.

(23) Federalism for the Future, in Myth or Reality, p. 156.

(24) Ibid. p. 163.

(25) Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament, in Lyon & Atkey, Canadian Constitutional Law in a Modern Perspective, Toronto, 1970, p. 1292.

(26) Claude Morin, Pouvoir québécois, p. 47, Aussi: The Ontario Position on the Spending Power, 1969, in: Lyon & Atkey, op. cit. pp. 1299-1300.

(27) Income Security and Social Services, in: Lyon & Atkey, op. cit. p. 1306.

(28) Corry (James A.) "Constitutional Trends & Federalism", in: Politics: Canada, Paul Fox, Toronto, 1962, pp. 36-40.

(29) Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, 1956, II, p. 190 sq.

(30) Voir D. V. Smiley, "Federalism and the Public Policy Process", in Myth or Reality, p. 45 sq.

(31) A. G. Ontario V. Canada Temperance Féderation [1946] 2, D.L.R. 1.

(32) A. G. Ontario V. A. G. Canada (Reference Re Privy Council Appeals) 1947 (1) D.L.R. 801, Décision effective à partir de 1949 (sauf pour les procédures déjà engagées).

(33) Chevrette, François, Etude juridique du partage des compétences dans le fédéralisme canadien (1 et 2), Cours de droit constitutionnel canadien, Montréal, 1971, p.

(34) Bora, Laskin, "Peace, Order and Good Government Re-examined", 1947 (25) Canadian Bar Review, pp. 1054 à 1087.

(35) Rapport Tremblay, Québec 1956, II, p. 190, aussi: "Rapport O'Connor" ("Rapport présenté au Sénat canadien par son conseiller parlementaire au sujet de la mise en vigueur de l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord de 1867, de l'incompatibilité entre ses dispositions et leur interprétation judiciaire, et de matières connexes", Ottawa 1941).

(36) Laskin, "Peace, Order and Good Government Re-examined", p. 1057.

(37) Chevrette, Cours de droit, p. 143 sq.

(38) Brossard, Jacques, La Cour Suprême et la Constitution, Montréal 1968, p. 188.

(39) Laskin, ibid, ce sont surtout les décisions sur le "National Products Marketing Act", 1934, sur le "Employment and Social Insurance Act", 1935, et des décisions portant sur trois autres lois fédérales appliquant des conventions internationales en droit de travail.

(40) Laskin, ibid., p. 1067.

(41) Russell, v. The Queen (1882) 7 A.C. 829.

(42) Affaires Board of Commerce (1921), Fort François (1923), Snider (1925).

(43) A. G. Ontario v. Canada Temperance Federation [1946] 2 D.L.R. 1, 1946 A.C. 193, 3 OLM 424.

(44) Ibid. p. 5.

(45) Laskin, op. cit. p. 1080.

(46) A. G. Ontario v. A. G. Canada 1896 A. C. 348, cité par Rapport Tremblay sur les problèmes constitutionnels, II, pp. 193 à 201.

(47) - Johannisson C., Rural Municipality of West St-Paul, 1952 (1) R.C.S. 292.

- Pronto Uranium Mines Ltd. C. Ontario Labour Relations Board, 1956 (5) D.L.R. (2) 342.

- Munro c. National Capital Commission 1966 R.C.S. 663 [(1965) 2 ex. C.R. 579]

- Re: Ownership of and Jurisdiction over Offshore Mineral Rights, 1967, R.C.S. 792.

(48) 1966 R.C.S. 670

(49) id. p. 671.

(50) 1967 R.C.S. 792.

(51) Voir Brossard, op. cit. pp. 205-207.

(52) Martha, Fletcher "Judicial Review and the Division of Powers in Canada", Myth or Reality, pp. 175 à 178.

(53) Brossard, op. cit. p. 204 sq.

(54) Peter H. Russell, "The Supreme Court Since 1949: Contemporary Issues", Myth or Reality, pp. 189-190.

(55) Voir Bora Laskin, "Reflections on the Canadian Constitution after the First Century" Canadian Bar Review vol. XLV no 3 (sept. 1967) pp. 395-396 cité par Martha Fletcher, op. cit. pp. 185-186.
Et Corry, Constitutional Trends, op. cit. pp. 36 à 40,

voir sur les critiques du Québec à l'égard de la Cour Suprême: Brossard, op. cit. p. 38.

(56) Institut des Relations intergouvernementales, Université Queen's, octobre 1968.

(57) Alexander Brady, "Quebec and Canadian Federalism", Myth or Reality, pp. 410-411.

(58) Edgar Gallant, "The Machinery of Federal-Provincial Relations", Myth or Reality, p. 254.

(59) Lyon & Atkey, Canadian Constitutional Law in a Modern Perspective, Toronto 1970, p. 238.

(60) Richard Simeon, Federal-Provincial Diplomacy The Making of Recent policy in Canada, Toronto, 1972.

(61) Ibid. p. 196.

(62) Ibid. pp. 202-203.

CONCLUSION

1- Formulation des objectifs et négociation des pouvoirs.

L'intitulé de cette conclusion nous paraît ramasser en quelques mots l'essentiel de ce que nous voudrions livrer ici en guise de conclusion. Il présente toutefois le danger de nous entraîner dans un type d'analyse qui tiendrait plus des sciences politiques que du droit. Pour éviter cet écueil, reprenons quelques-unes des remarques que nous avons faites jusqu'à maintenant.

Nous étions parti de l'hypothèse que la validité constitutionnelle du programme de formation de la main-d'oeuvre mis en place en 1966 dépendait de son rattachement de quelque façon à l'une ou l'autre des catégories de sujets énumérées dans la Constitution de 1867. Mais à vrai dire ces catégories n'existent plus dans leur forme traditionnelle. Elles se sont transformées au fur et à mesure que le régime fédératif canadien s'adaptait aux multiples formes d'intervention que la société industrielle d'aujourd'hui exige de l'Etat. Cette transformation a mis au premier plan les diverses techniques juridiques utilisées par le pouvoir central pour assurer, dans l'ensemble du pays, son rôle de gouvernement national, investi par la Constitution même de la mission de l'expansion économique.

Parmi ces techniques, nous avons vu l'importance de celles qui s'appuient sur le pouvoir général de dépenser.

Mais nous sommes en mesure de contester l'affirmation trop rapide suivant laquelle le pouvoir de dépenser du gouvernement d'Ottawa a justifié son action dans le domaine de la formation professionnelle des adultes; il n'a joué, à notre sens, que dans la mesure où la F.P.A. n'était pas encore en 1966 un domaine de juridiction fédérale, mais bien une partie du champ d'intervention réservé jusque-là au ministère de l'Education du Québec. Il nous apparaît que depuis lors un déplacement s'est produit dans l'équilibre des acteurs en présence. Le centre de gravité en matière de recyclage de la main-d'oeuvre, qui se trouvait au MEQ avant 1966 grâce au dynamisme des recherches poursuivies par ce ministère, est passé au ministère de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration (MMI) grâce à une politique agressive qui lui a permis de formuler ses objectifs en des termes qui rattachaient ses initiatives à des juridictions fédérales existantes.

Le Conseil économique du Canada a fait ressortir en 1971 l'importance du P.F.M.C. au sein des programmes du MMI, et au sein même de ce programme, le rôle joué par le Service d'établissement des programmes, qui

> "n'a d'autre fonction que la recherche, le développement, l'évaluation et la cueillette d'informations concernant le marché du travail..." (1).

Le Conseil révèle aussi que le Canada est le seul pays, au sein de l'OCDE, qui a consacré à des fins de recherche plus

de un pour cent des dépenses affectées aux programmes de main-d'oeuvre. La création du MMI a d'ailleurs précédé de peu la mise sur pied de la nouvelle politique de formation en 1966.

Nous avons vu combien les porte-parole fédéraux ont insisté à l'époque sur la relation nécessaire entre la politique économique, la politique de main-d'oeuvre, et la formation professionnelle des adultes. Celle-ci, on s'en souvient, même quand il s'agissait autant des jeunes que des adultes, a toujours été définie en termes choisis: développement de l'industrie, faculté de gain, force productive (1919), occupation rémunératrice (1939), emploi rémunérateur (1942). Cette préoccupation a conduit M. Jean Marchand à déclarer:

> "Aujourd'hui, une politique de main-d'oeuvre est tout aussi importante à notre vie économique nationale que l'étaient à l'origine de la Confédération les droits de douane, les chemins de fer et le commerce des banques..." (2)

L'exactitude de cette interprétation reste à démontrer. Il faudrait pour cela s'entendre au préalable sur une définition de la politique de main-d'oeuvre qui fasse la part des choses entre l'approche sociale et l'approche économique, celle-ci étant attribuée à Ottawa, celle-là revendiquée par Québec (3). Il faudrait encore examiner la place qu'occupe la formation de la main-d'oeuvre parmi les

instruments à la disposition du gouvernement pour l'harmonisation de l'offre et de la demande sur le marché, ce qui a fait l'objet d'autres travaux (4). Nous effleurons ici quelques-uns des problèmes de fond dont nous ne voulons pas débattre, mais qui ont une influence certaine sur la manière dont les objectifs sont formulés par les hauts-fonctionnaires fédéraux ou provinciaux.

Ce que nous voulons relever, c'est précisément l'importance des termes utilisés dans la formulation des politiques, qui jouent un rôle d'intégration appuyé par des organes de décision et d'exécution, et le rapport de coopération qui existe entre ces organes dans les faits.

2- "Principe d'intégration" vs "principe de coopération".

Nous avons été frappé de constater que le principe de "coopération" revient dans les documents officiels chaque fois qu'il s'agit d'amener l'interlocuteur (fédéral ou provincial) au respect des champs de compétences existants, alors que le principe de l'"intégration" des politiques joue un rôle dynamique, d'extension de ces mêmes champs de compétences aux dépens de certains autres champs définis comme secondaires ou subordonnés.

Ainsi, dans la formulation des politiques de formation qui est celle du gouvernement fédéral et du MMI, il

s'agit d'intégrer la F.P.A. à un objectif beaucoup plus vaste par rapport auquel elle n'est qu'un instrument: objectif économique d'expansion, de stabilisation et d'équité. La nécessité devient dès lors évidente de coordonner cet instrument avec tous les autres instruments à la disposition d'Ottawa pour les fins de sa politique économique: que ce soient les transports, les dégrèvements fiscaux ou la politique commerciale. Il ne s'agit donc plus d'essayer plus ou moins de faire entrer la F.P.A. dans une catégorie de l'article 91 comme "les échanges et le commerce", mais plutôt de faire la preuve que la F.P.A. est un des instruments essentiels d'une politique économique "intégrée". Elle n'est plus une partie du domaine de l'éducation, mais bien une juridiction fédérale nouvelle au sein de l'éducation des adultes.

Le Québec, de son côté, cherche tout à la fois à intégrer la F.P.A. à l'éducation des adultes, à la politique de main-d'oeuvre et à la politique sociale, autant de secteurs où il prétend exercer une juridiction exclusive ou concurrente, en collaboration avec le fédéral. Le principe de coopération a commencé à jouer son rôle dans la mesure où le Québec a accepté de mettre en oeuvre sa politique de main-d'oeuvre conjointement avec Ottawa, ce qui justifie les pressions faites en faveur de la création d'un Comité mixte sur les besoins en main-d'oeuvre, et plus tard les efforts destinés à en élargir le rôle. Le Comité mixte est à notre

sens le principal organe de coopération entre Québec et Ottawa en matière de main-d'oeuvre; c'est sur ce terrain que Québec défend ses positions, ayant tenté en vain de tranformer le Comité pour pouvoir y négocier les objectifs mêmes des programmes de main-d'oeuvre. Ces objectifs sont en fait choisis et formulés ailleurs, par le Service d'établissement des programmes du MMI, où prennent naissance les formes futures de l'intégration des politiques.

Dans le contexte de ce fédéralisme exécutif qui donne lieu à une véritable négociation des pouvoirs, l'habileté des négociateurs à formuler leurs politiques et à les traduire en termes de programmes prend une place déterminante. Ce qui importe désormais, c'est le lien de nécessité qu'on parvient à établir entre le programme appliqué hier et celui qu'on propose aujourd'hui, entre ce programme et des objectifs par ailleurs inattaquables en droit constitutionnel. Cette approche suppose une concertation constante au sein des organes administratifs intéressés, et la possibilité d'investir de la responsabilité de tel ou tel projet le service ou le département le mieux placé pour l'exploiter à fond.

Le Québec cherche depuis longtemps à appliquer une authentique politique de développement des ressources humaines. Les efforts déployés dans le secteur de l'éduca-

tion des adultes en sont un exemple. Ils rejoignent ceux qu'a entrepris la Direction générale de la main-d'oeuvre du M.T.M.O. Il reste à en formuler les objectifs, à les traduire en programmes, et à lancer cette politique par le biais des organes d'exécution les plus aptes à lui conférer la puissance d'intégration désormais nécessaire à sa légitimité dans le système constitutionnel qui est le nôtre.

NOTE CONCLUSION

(1) CEC, 8e exposé, p. 100.

(2) Causerie devant l'Institut Religion-Travail, à Montréal, le 2 mai 1966. Propos rapportés par Le Devoir, 4 mai 1966, p. 3.

(3) Jean Cournoyer, ministre du Travail et de la Main-d'Oeuvre, "La formation professionnelle des adultes au Québec", Conférence devant l'Association canadienne de la formation professionnelle, Montréal, 4 juin 1971, Texte, p. 8.

(4) Systems Research Group, "Etude en vue de contribuer à la formation d'une politique de formation de la main-d'oeuvre" (résumé) p. T-62-66, mai 1972.

BIBLIOGRAPHIE

1- Ouvrages

BOUCHARD, Paul:

Etude comparative des législations ou mesures gouvernementales actuelles en matière de formation professionnelle des travailleurs et des sans-travail, Thèse de maîtrise en relations industrielles, Laval, 1967, 166 pages.

BROSSARD, Jacques:

La Cour Suprême et la Constitution, Montréal, P.U.M., 1968, 429 pages.

CHEVRETTE, François:

Etude juridique du partage des compétences dans le fédéralisme canadien, (1 et 2), Cours de droit constitutionnel canadien, Faculté de Droit, U. de M., P.U.M., 1972, 237 pages.

DAWSON, R. Mac Gregor:

The Government of Canada, Toronto, University of Toronto Press, 5th ed., 1970, rev. by Norman Ward.

FOX, Paul:

Politics: Canada, Toronto, 1962.

GAUTHIER, Jacques:

Analyse critique de la Loi sur la formation et la qualification professionnelles de la main-d'oeuvre: solution aux problèmes de la formation professionnelle au Québec, Montréal, Faculté des Etudes Supérieures, mémoire de maîtrise ès sciences (Relations industrielles), mai 1972, 127 pages.

LASKIN, Bora:

Canadian Constitutional Law, Toronto, Carswell Co. Ltd, 3d ed. rev. 1969, 1104 pages.

LYON, J. Noel, ATKEY, Ronald G.:
Canadian Constitutional Law in a Modern Perspective, Toronto, University of Toronto Press, 1970, 1351 pages.

MEEKISON, J. Peter, ed:
Canadian Federalism: Myth or Reality, Toronto, Methuen Publications, 2d ed. 1971, 486 pages.

MOORE, Milton A., PERRY, J. Harvey, BEACH, Donald:
Le financement de la fédération canadienne, Toronto, Association canadienne d'étude fiscales, "Etudes fiscales canadiennes no 43", 1966, 164 pages.

MORIN, Claude:
Le combat québécois, Montréal, Editions du Boréal-Express, 1973, 189 pages.

MORIN, Claude:
Le pouvoir québécois en négociation, Montréal Editions du Boréal-Express 1972, 208 pages.

PETIT, André:
La formation professionnelle des adultes: historique et évolution de l'expérience québécoise dans le contexte canadien, Québec, Ecole des gradués de l'Université Laval, thèse de maîtrise en sciences sociales (relations industrielles), juillet 1972, 411 pages, tableaux, organigrammes du MMI, graphiques, bibliographie.

PREVOST, Jean-Pierre:
La crise du fédéralisme canadien, Paris, P.U.F. (dossiers Thémis), 1972, 96 pages.

ROBINSON, A.J., CUTT, James, ed:
Public Finance in Canada: Selected Readings Toronto, Methuen Publications, 1968, 355 pages.

SIMEON, RICHARD:

Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1972, 324 pages.

SMILEY, Donald V.:

Conditional Grants and Canadian Federalism, Toronto 1963 (Canadian Tax Paper no 32) Canadian Tax Foundation, 72 pages.

WHEARE, K.C.:

Federal Government, London, Oxford University Press 4th ed., 1963.

II- Articles.

BEDARD, Denis:

"Le fédéralisme et le développement régional" L'actualité économique, 45e année no 1, avril-juin 1969, pp. 50 à 61.

COURNOYER, Jean:

"Les négociations avec le gouvernement fédéral au sujet de la formation professionnelle", Québec-Travail, ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre du Québec, vol. 8 no 1, janvier 1972, pp. 15 à 18.

CROIZAT, Maurice:

"Les programmes conjoints et l'autonomie provinciale" L'actualité économique, 44e année, no 2, juillet-septembre, 1968, pp. 240 à 253.

FORTIN, Carrier:

"Le contexte nouveau de la formation professionnelle", Québec-Travail, vol. 2, no 2, février 1966, pp. 2 à 9.

GAGNON, Nicole:

"L'éducation des adultes: dix ans de travaux", Recherches sociographiques, P.U.L., vol. XIII, no 2, mai-août 1972.

KENT Tom:

"Intergovernmental Responsibility for Manpower Training", Cahiers de la Main-d'Oeuvre, Supplément 5, 29 septembre 1967, 20 pages, (Notes for an Address by T. Kent to the Centennial Conference of the Institute of Public Administration of Canada, Mc Master University, 7 septembre 1967).

LASKIN, Bora:

"Peace, Order and Good Government Re-examined", 1947 (25) Canadian Bar Rev., pp. 1054 à 1087.

MARINEAU, Jean-Marc, LEDOUX, Denis:

"La formation professionnelle des adultes en 1966-67", Recherches sociographiques, P.U.L., vol. XIII, no 2, mai-août 1972.

SMILEY, Donald V.:

"The Two Themes of Canadian Federalism", Canadian Journal of Economics and Political Science 31, (1965), pp. 80 à 97.

III- Rapports quasi officiels.

Comité d'étude sur l'éducation des adultes, (Rapport Ryan) Québec, février 1964, 145 pages.

Comité d'étude sur l'enseignement technique et professionnel, (Rapport Tremblay), Québec 1962, Tome I: 266 pages, Tome II: 334 pages, version abrégée: 150 pages.

Commission Royale sur l'enseignement industriel et technique, Rapport des Commissaires Ottawa 1913, Parties I et II: Document parlementaire 191 d, 1056 pages, Partie III (1914), document no 191 d II, pp. 1057 à 1723, Partie IV (1914) document no 191 d IV, pp. 1725 à 2551.

Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces Ottawa 1940 (Rapport Rowell-Sirois), Apendix 8, 1939: GOUIN, Léon-Mercier, CLAXTON, Brooke: "Legislative Expedients and Devices Adopted by the Dominion and the Provinces", 72 pages.

Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (Rapport Tremblay) Québec 1956, Annexe 3, vol. I et II: ANGERS, François-Albert: "La sécurité sociale et les problèmes constitutionnels" 1955.

IV- Documents émis par le ministère de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration.

Aperçu de la législation fédérale concernant l'enseignement technique et professionnel au Canada par Donald Glendenning Ph D., Direction des programmes, Ottawa, octobre 1968, 83 pages.

Historique et revue des problèmes actuels du programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada, Document de travail, mars 1973, 22 pages.

Les programmes de main-d'oeuvre et les pauvres, Document de travail, Edition de la Région du Québec, mai 1972.

V- Etudes des ministres de l'Education des provinces canadiennes.

Etude en vue de contribuer à la formulation d'une politique de formation de la main-d'oeuvre, (Résumé), rédigée pour le Comité des programmes de main-d'oeuvre, Conseil des ministres de l'Education, Canada, par Systems Research Group, mai 1972.

Mémoire sur la formation professionnelle des adultes, présenté au ministre de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration par les ministres provinciaux de l'Education, 12 juillet 1967.

VI- Documents émis par le ministère du Travail et de la Main-d'Oeuvre.

La formation professionnelle des adultes au Québec, allocution du ministre Jean Cournoyer, à Montréal, le 4 juin 1971, devant l'Association canadienne de la formation professionnelle.

Mécanismes opérationnels concernant la formation professionnelle des adultes, M.T.M.O.: Alfred Richard, D.G.E.P.: Emilien Bédard, Montréal, 30 septembre 1972, 18 pages.

Pour une politique québécoise de la main-d'oeuvre, Livre blanc, Québec, 31 mars 1971, 230 pages.

Les programmes de formation des adultes dans le cadre d'une politique de main-d'oeuvre québécoise, Rapport de Serge Poupart présenté à Alfred Richard, Service des programmes de formation professionnelle, février 1972, 42 pages.

Rôle de la Commission de formation professionnelle dans le cadre de l'application d'un système de formation professionnelle des adultes au Québec, Montréal, 9 juin 1972, 14 pages.

La situation actuelle de la main-d'oeuvre au Québec, allocution du ministre J. Cournoyer, 17 mai 1971, devant le Club Richelieu.

VII- Autres documents émis par les gouvernements provinciaux.

QUEBEC: ministère des Affaires intergouvernementales, Projet de bilan sectoriel (main-d'oeuvre et emploi), par François Lebrun, 1972, 30 pages.

ALBERTA: Manpower Policy of the Province of Alberta - Objectives and Guidelines, 9 novembre 1972, 7 pages.

ALBERTA: Position Paper Concerning Federal and Provincial Manpower Responsibilities, 6 mars 1973, 15 pages.

ONTARIO: Position on the Spending Power (1969) working paper presented by the Ontario Government to a closed Working Session of the Constitutional Conference on 6 June 1969.

VIII- Documents de travail sur la Constitution préparés par le Gouvernement du Canada.

Le fédéralisme et l'avenir (Federalism for the Future), Lester B. Pearson, White Paper, Ottawa, février 1968.

Federal-Provincial Grants and the Spending Power of Parliament (1969) by the R.H. P.E. Trudeau, working paper presented by the federal government to a closed Working Session of the Constitutional Conference on 11 June 1969.

Income Security and Social Services (1969) (sécurité du revenu et services sociaux) by the R.H. P.E. Trudeau, working paper presented by the federal government to the 4th meeting of the Constitutional Conference on 3 December 1969.

IX- Conférences fédérales-provinciales.

Federal-Provincial Conference, 24-28 octobre 1966, Bureau du Conseil Privé, Ottawa, 1968.

Déclaration de l'hon. Jean Lesage, premier ministre du Québec, à la conférence fédérale-provinciale d'Ottawa, 25 novembre 1963, 52 pages.

Déclaration de l'hon. Jean Lesage, Conférence de Québec, 31 mars 1964, 33 pages.

Déclaration de M. Jean-Jacques Bertrand, premier ministre du Québec, Conférence d'Ottawa, 4 et 5 novembre 1968, 16 pages.

Déclaration de M. Robert Bourassa, premier ministre du Québec, Conférence des ministres des Finances, Winnipeg, 5-6 juin 1970, 42 pages.

Déclaration de M. Robert Bourassa, conférence des premiers ministres, Ottawa, 15-17 novembre 1971, 51 pages.

X- Autres.

RAPPORT: Liaison intergouvernementale dans le domaine de la fiscalité et de l'économique, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, octobre 1968; Ottawa, 1969, 469 pages.

CONSEIL ECONOMIQUE DU CANADA, Huitième exposé annuel, "L'Etat et la prise des décisions: application aux politiques de développement des ressources humaines", Ottawa, septembre 1971, 270 pages.

Une politique globale de la main-d'oeuvre? XXIe Congrès des relations industrielles de l'Université Laval, Québec, P.U.L. 1966, 165 pages.

Politiques de main-d'oeuvre: évaluation de l'expérience québécoise, XXVIIe Congrès des relations industrielles de l'Université Laval, Québec, P.U.L., 1972, 188 pages.

XI- Jurisprudence.

Re: Ownership of and Jurisdiction over Offshore Mineral Rights, 1967, R.C.S. 792.

Munro v. National Capital Commission (1965) 2 Ex. C. R. 579; 1966 S.C.R. 663.

Angers v. Minister of National Revenue (1957) Ex. C.R. 83.

Pronto Uranium Mines Ltd. v. Ontario Labour Relations Board 1956 (5) D.L.R. (2) 342.

Johannesson v. Rural Municipality of West St-Paul 1952 (1) R.C.S. 292.

A.G. Ontario v. Canada Temperance Federation, 1946 A.C. 193; 3 OLMSTED 424.

A.G. Canada v. A.G. Ontario et al. Reference Re: Employment and Social Insurance Act 1935, 1937 (1) D.L.R. 684.

Russell v. The Queen (1882) 7 A.C. 829.